

BIULETYN

Nr 63 (812) • 9 czerwca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo Wschodnie

Tomasz Sikorski

Niedawne protesty w Erywanii stworzyły szansę na poważne zmiany polityczne w Armenii i wzmocnienie tendencji proeuropejskich w tym kraju. Pożądane byłoby silniejsze wsparcie przemian przez Unię Europejską i intensyfikacja dialogu w ramach Partnerstwa Wschodniego. Natomiast Azerbejdżan, w którym podobne protesty zostały stłumione przez policję, pozostanie sceptyczny wobec planów pogłębionej współpracy z UE i niechętny do podjęcia wymaganych reform. Władze w Baku są bowiem świadome niezależności finansowej państwa oraz jego znaczenia dla powodzenia projektów realizowanych w ramach południowego korytarza energetycznego do Europy.

Armenia i Azerbejdżan zostały objęte programem Partnerstwa Wschodniego, który został zainicjowany w 2009 r. Z obydwoma państwami od lipca 2010 r. prowadzone są negocjacje układów stowarzyszeniowych, które w przyszłości mają zastąpić dotychczasowe umowy o partnerstwie i współpracy (PCA). W marcu br. odbyła się czwarta runda rozmów. Komisja uruchomiła programy Kompleksowego rozwoju instytucjonalnego, w celu ułatwienia obydwu państwom przystosowania się do wymogów stowarzyszenia. Partnerstwo Wschodnie stwarza również szansę na liberalizację systemu wizowego. Choć samo zniesienie wiz w najbliższym czasie jest nierealne, można spodziewać się w ciągu kilku lat obniżenia opłat za wizy schengenские z 60 do 35 euro i zwolnienie z nich młodzieży, studentów, biznesmenów, dyplomatów itd. Armenia i Azerbejdżan uczestniczą wreszcie w wielostronnej współpracy międzyrządowej, parlamentarnej oraz społeczeństwa obywatelskiego.

W zamian za korzyści płynące z Partnerstwa Wschodniego UE oczekuje od Armenii i Azerbejdżanu podjęcia reform demokratycznych i wolnorynkowych. Jednakże w ciągu ostatnich dwóch lat państwa te nie potraktowały tych wymagań poważnie. Tymczasem ostatnie rewolucje w krajach arabskich wpłynęły pośrednio na aktywizację opozycji w obydwu państwach Kaukazu Południowego. Doszło do szeregu protestów ulicznych, przy czym w Armenii władza zaczęła ustępować przed żądaniami demonstrujących.

Sytuacja wewnętrzna w obu państwach. W Azerbejdżanie demonstracje rozpoczęły się w styczniu. Powtarzały się kilkakrotnie, osiągając kulminację 2 kwietnia, kiedy w demonstracji uczestniczyło około tysiąca osób. Protesty zostały stłumione przez policję, a większość uczestników trafiła do aresztu. Zamieszki dowiodły dużego niezadowolenia społecznego, wynikającego w szczególności z nierównego podziału dochodów z wydobycia ropy i gazu oraz braku wolności politycznych. Potwierdziły zarazem niechęć władz do liberalizacji politycznej i ich gotowość do tłumienia protestów siłą.

Większe sukcesy przyniosły wiece w Armenii. 1 i 17 marca opozycyjny Armeński Kongres Narodowy pod wodzą byłego prezydenta Lewona Ter-Petrosjana zorganizował dwie wielotysięczne manifestacje (wg różnych źródeł zgromadziły one od 10 do 50 tysięcy uczestników). Domagano się przeprowadzenia śledztwa w sprawie śmierci dziesięciu osób podczas tłumienia demonstracji po wyborach prezydenckich w 2008 r., zwolnienia więźniów politycznych oraz zgłoszono szereg postulatów ekonomicznych. Władze przyjęły najpierw postawę wyczekującą licząc na samoistne wygaśnięcie

cie nastrojów rewolucyjnych. W obliczu wytrwałości opozycji w powtarzaniu protestów prezydent Serż Sarkisjan stopniowo decydował się jednak na ustępstwa. 27 maja ogłoszono amnestię, w ramach której zwolniono piętnastu więźniów politycznych. Kolejnym postulatem opozycji są przedterminowe wybory parlamentarne i prezydenckie (zgodnie z planem powinny się one odbyć odpowiednio w 2012 i 2013 r.). Zarówno Sarkisjan, jak i lider opozycji Ter-Petrosjan zapewnili o gotowości do rozmów.

Oczekiwania Armenii wobec PW. Dotychczasowe oczekiwania władz w Erywaniu koncentrowały się na ułatwieniu handlu i inwestycji z UE. Przystąpienie do pogłębionej i poszerzonej strefy wolnego handlu (DCFTA), mającej obejmować m.in. swobodę przepływu towarów, usług i kapitału, ma na celu nie tylko zwiększenie wolumenu handlu zagranicznego, ale też przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych i wzrost stabilności. Zintegrowanie z europejskim obszarem gospodarczym ma uodpornić gospodarkę armeńską na przyszłe kryzysy – jedną z przyczyn poważnego załamania gospodarczego podczas kryzysu i spadku PKB o 15% w 2009 r. była względnie duża izolacja Armenii. Współpraca w ramach Partnerstwa Wschodniego ma też powiększyć swobodę manewru kraju wobec jego dwóch najważniejszych partnerów – Rosji i Iranu.

Elita władzy, wywodząca się głównie z separatystycznego Górskiego Karabachu, przed wybuchem protestów społecznych w 2011 r. nie widziała natomiast potrzeby poważnych zmian w zakresie swobód politycznych i obywatelskich. Wprawdzie odbyły się dwa unijne spotkania w ramach zainicjowanego w grudniu 2009 r. Dialogu o prawach człowieka, jednakże nie przeprowadzono w kraju żadnych reform, a od brutalnego stłumienia zamieszek w 2008 r. sytuacja opozycji i wolnych mediów uległa pogorszeniu. W rankingu Freedom House Armenia uzyskuje od 2009 r. w 7-punktowej skali 4 w zakresie wolności obywatelskich i 6 w zakresie praw politycznych (im niższa ocena, tym wyższy poziom swobód).

Oczekiwania Azerbejdżanu wobec PW. Zarówno azerskie oczekiwania wobec Partnerstwa Wschodniego, jak i gotowość władz do przeprowadzenia wymaganych przez UE reform są niewielkie. Nie widać zainteresowania harmonizacją prawa wewnętrznego z unijnym, a demokratyzacja nie leży w interesie elit. Azerbejdżan nie jest członkiem WTO, dlatego nie może utworzyć DCFTA z UE. Ponadto Unii brakuje narzędzi nacisku na Azerbejdżan. Jego niezależność finansowa, możliwość pozyskania nowoczesnych technologii spoza UE, jak również istotne znaczenie drugiego etapu eksploatacji azerbejdżańskiego złoża Szach Deniz dla wspieranego przez Komisję Europejską gazociągu Nabucco, dają w praktyce temu państwu stosunkowo silną pozycję międzynarodową. W tej sytuacji można jedynie promować najmniej kontrowersyjne projekty w dziedzinie dobrego rządzenia czy bezpieczeństwa energetycznego. Skłonienie prezydenta İlhama Alijewa do przeprowadzenia reform systemowych oraz liberalizacji systemu politycznego będzie bardzo trudne.

Rekomendacje. Jest prawdopodobne, że przesilenie polityczne w Armenii nastąpi tuż przed objęciem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Najbardziej optymistyczny scenariusz zakłada zgodę władz w Erywaniu na przeprowadzenie wcześniejszych wyborów parlamentarnych. W rezultacie może powstać nowy rząd, który w większym stopniu będzie zainteresowany współpracą z UE. Możliwe jest również pozostanie przy władzy obecnej ekipy za cenę przeprowadzenia drobnych zmian pod naciskiem opozycji. Istnieje wreszcie ryzyko siłowego rozwiązania konfliktu. Urzeczywistnienie któregośkolwiek z tych scenariuszy będzie wymagało reakcji UE, dlatego już teraz wskazane jest opracowanie odpowiedniej strategii działania. Wobec silnej izolacji Armenii, niewielkich rozmiarów jej gospodarki i dość silnego uzależnienia od handlu i inwestycji europejskich (w 3 kwartale 2010 r. udział UE w imporcie Armenii wyniósł 28,1%, w eksporcie – 46,7%) zastosowanie mocniejszego niż dotychczas nacisku wobec jej władz w celu wymuszenia demokratyzacji w tym kraju miałyby wszelkie szanse powodzenia.

Uważnej obserwacji wymaga również sytuacja w Azerbejdżanie. Nie można bowiem wykluczyć, że protesty w tym kraju się powtórzą i najprawdopodobniej znów zostaną stłumione. Z uwagi na stosunkowo niewielki stopień uzależnienia Azerbejdżanu od UE, jest on w dużo mniejszym stopniu niż Białoruś podatny na ewentualne sankcje, konieczność zaś współpracy w dziedzinie energetyki dodatkowo komplikuje sytuację. Dlatego też należałoby skupić się przede wszystkim na wsparciu załączków społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju i wdrażania drobnych, najczęściej niewielkich zmian przewidywanych w ramach programów Kompleksowego rozwoju instytucjonalnego.

W związku z trwającym konfliktem w Górskim Karabachu i związaną z tym wrogością obydwu krajów należy dbać o zachowanie równowagi w stosunkach Polski z Armenią i Azerbejdżanem, szczególnie w okresie sprawowania przewodnictwa w Radzie. Niestety możliwości działania UE na rzecz rozwiązania tego konfliktu są niewielkie, a po wygaśnięciu mandatu specjalnego przedstawiciela UE ds. Kaukazu Południowego Petera Semneby'ego w lutym br. uległy dodatkowemu osłabieniu.