



UE wobec konfliktu o Górski Karabach

Stefania Kolarz

Zakończenie walk w Górskim Karabachu (GK) stawia UE przed wyzwaniem dostosowania polityki do nowych realiów, a także aktywnego zaangażowania w proces normalizacyjny. W pierwszej kolejności może się to wiązać ze wzmocnieniem współpracy z Armenią poprzez wsparcie w przyjęciu uchodźców i osłabienie jej uzależnienia od rosyjskich gwarancji bezpieczeństwa udzielonych na potrzeby konfliktu karabaskiego. Wyzwaniem dla Unii będzie współdziałanie z władzami Azerbejdżanu, które są świadome znaczenia ich państwa dla bezpieczeństwa energetycznego UE i z tego powodu mało skłonne do poszukiwania kompromisowych rozwiązań.

UE a Górski Karabach. Republika GK została utworzona przez Ormian na przełomie lat 80. i 90. XX w. w regionie formalnie należącym do Azerbejdżanu. Nie uznało jej żadne państwo członkowskie UE. Niektóre z nich mają przy tym bliższe relacje z Azerbejdżanem (np. Włochy, Austria, Węgry, Rumunia, Bułgaria, co wynika m.in. z dostaw gazu), a inne z Armenią (np. Francja ze względu na ormiańską diasporę i stosunki z Turcją). UE nie opowiedziała się jednoznacznie po żadnej ze stron konfliktu, a stanowiska jej instytucji różnią się. Komisji Europejskiej (KE) zależy na dobrych stosunkach z Azerbejdżanem ze względu na dostawy gazu. Bardziej przychylnie do Ormian odnosi się zaś Parlament Europejski (PE) – np. w grudniu 2020 r. powstało w nim koło przyjaciół GK.

Przez lata trwania konfliktu Unia działała głównie reaktywnie – udzielała pomocy humanitarnej i wydawała oświadczenia o nieuznawaniu zdarzeń mających miejsce w samozwańczej republice, np. wyborów. Nawoływała Armenię i Azerbejdżan do powstrzymania się od użycia siły i pokojowego rozwiązania sporu, popierała też wysiłki powołanej w tym celu Grupy Mińskiej OBWE.

Równolegle Unia coraz bardziej angażowała się w działania na rzecz pokoju i stabilizacji na Kaukazie Płd. Od pierwszej dekady XXI w. mianuje specjalnego przedstawiciela w regionie (obecnie Toivo Klaar z Estonii), który wspiera pokojowe rozwiązanie toczących się tam sporów. Ma m.in. zwiększać widoczność UE i wspierać OBWE

w rozmowach z Armenią i Azerbejdżanem. [Przejęcie kontroli nad GK przez Azerbejdżan 19 września br. i rozwiązanie samozwańczych władz planowane na 1 stycznia 2024 r.](#) jedynie pozornie usuwa problem określenia stanowiska UE wobec sporu, bo nie jest on jeszcze ostatecznie zakończony.

Polityka UE wobec GK po zwycięstwie Azerbejdżanu w 2020 r. Po eskalacji [konfliktu karabaskiego w 2020 r. \(tzw. druga wojna karabaska\)](#) wysoki przedstawiciel UE Josep Borrell prowadził rozmowy z ministrami spraw zagranicznych Armenii i Azerbejdżanu, a następnie Rosji i Turcji. W kolejnych miesiącach bardziej widoczna była jednak mediacja przewodniczącego Rady Europejskiej Charles'a Michela, który spotykał się z prezydentem Azerbejdżanu Ilhamem Aliyevem i premierem Armenii Nikołem Paszynianem. W wyniku tych działań UE w październiku 2022 r. розміściła na dwa miesiące cywilną misję obserwacyjną EUMCAP po armeńskiej stronie granicy z Azerbejdżanem. Zadaniem obserwatorów było m.in. monitorowanie sytuacji, opracowywanie analiz na potrzeby procesu pokojowego i podejmowanie działań na rzecz budowania zaufania (tzw. CBM, *confidence-building measures*). 23 stycznia 2023 r. Rada ustanowiła na dwa lata misję cywilną w Armenii (EUMA), której zadaniem było prowadzenie patroli na granicy z Azerbejdżanem i wspieranie mediacji. Choć powołano ją na prośbę Armenii i stacjonuje na jej terytorium, ma też współpracować z Azerbejdżanem.

W czasie bezpośrednio poprzedzającym wrześniowy atak Azerbejdżanu UE akcentowała obowiązek przestrzegania przez niego praw mieszkańców GK i negatywnie oceniała blokadę [korytarza łączyńskiego](#) łączącego Armenię z GK. W bezpośredniej reakcji na atak UE potępiła Azerbejdżan i nawoływała m.in. do poszanowania prawa karabaskich Ormian do bezpiecznego pozostania w regionie, dopuszczenia do niego pomocy humanitarnej, a także prowadzenia przez strony dialogu. Ormianie wyrażają rozczarowanie reakcją UE, którą uważają za niewystarczającą. Uwidoczniła to m.in. bezowocna dyskusja na temat proponowanego przez PE nałożenia sankcji na Azerbejdżan. Sugerowane przez niektórych deputowanych ograniczenie importu z tego państwa surowców energetycznych utrudniałoby jednak realizację dążeń UE do uniezależnienia od dostaw z Rosji, co jest szczególnie istotne dla KE, która w lipcu ub.r. zawarła z Azerbejdżanem porozumienie zakładające podwojenie dostaw gazu do UE do 2027 r.

Wyzwania dla UE. Skuteczne zaangażowanie w proces normalizacyjny w GK wymaga udowodnienia przez UE, że jest wiarygodnym partnerem tak dla Azerbejdżanu, jak i Armenii. Choć oba państwa uczestniczą w Partnerstwie Wschodnim (PW), ich relacje z Unią znacznie się różnią. Azerbejdżan jest ważnym partnerem Unii w zakresie dostaw surowców energetycznych, Armenia z kolei jest postrzegana jako bliższa UE, m.in. ze względu na [zawarcie z nią w 2017 r. kompleksowej i wzmocnionej umowy o partnerstwie, goszczenie misji UE, ratyfikację Statutu Rzymskiego MTK](#). Azerbejdżan nie jest zainteresowany zacieśnianiem więzi z UE poza współpracą energetyczną i handlową, a negocjacje nowej umowy ramowej z Unią są wstrzymane od 2019 r. Jego postawa pozbawia UE instrumentów wpływu na azerbejdżańskie władze w zakresie poszanowania praw człowieka, w tym ormiańskiej mniejszości – kwestii kluczowej dla zaprowadzenia trwałego pokoju w regionie.

Kolejnym wyzwaniem dla Unii jest wypracowanie konstruktywnej formy działania w procesie pokojowym. UE dopiero pod koniec 2021 r. bezpośrednio zaangażowała się w mediację, a więc stosunkowo późno w porównaniu z OBWE czy Rosją. Ze względu na sprzeciw Azerbejdżanu jej przedstawiciele faktycznie nie mają wstępu do regionu. Trudności Unii z ugruntowaniem pozycji mediatora wynikają też z aktywności Rosji i Turcji na Kaukazie Płd., ich nieprzychylnych postawy wobec unijnych misji i aspiracji do odgrywania przewodniej roli w rozmowach pokojowych, częściowo akceptowanych przez strony sporu. [Rosja zmarginalizowała rolę Grupy Mińskiej](#), wysuwając własne propozycje pokojowe i [od 2021 r. rozmieszczając w GK swoje siły na mocy porozumienia kończącego drugą wojnę karabaską](#). Ostatnia eskalacja i [rezygnacja Azerbejdżanu](#)

[z uczestnictwa w zaplanowanych na 5 października br. rozmowach z Armenią i UE](#) świadczy zaś o nieskuteczności działań Michela. Biorące w nich udział Francja i Niemcy sprzeciwiają się jednocześnie dołączeniu Turcji, co mogłoby przekonać Azerbejdżan do kooperacji, równoważąc proarmeńską postawę UE, zwłaszcza Francji.

Wnioski i perspektywy. Osłabienie zaangażowania Rosji i stabilizacja relacji między Armenią i Azerbejdżanem będzie korzystna dla UE dzięki zwiększeniu bezpieczeństwa jej sąsiedztwa. Potencjalnie umożliwi rozszerzenie jej zaangażowania w regionie, do którego do tej pory miała ograniczony dostęp, a w dalszej perspektywie – stopniowe osłabianie rosyjskich wpływów na Kaukazie Płd., istotne też dla pogłębiania jej współpracy z Armenią. W interesie UE jest intensyfikacja dążeń do zawarcia z Azerbejdżanem nowej umowy ramowej przewidującej konkretne zobowiązania w zakresie poszanowania praw człowieka i praworządności. Ponieważ obecnie nie ma jednak argumentów, które mogłyby przekonać to państwo do takiego działania, zapewne skupi się na kontynuowaniu z nim dialogu politycznego. W zakresie współpracy UE z Armenią kluczowe będzie dalsze udzielanie pomocy humanitarnej w celu wsparcia przyjęcia w Armenii uchodźców z GK, w co już aktywnie zaangażowała się Polska.

Forma dalszego zaangażowania UE w proces pokojowy pozostaje niepewna. Choć dotychczasowe inicjatywy Unii okazały się bezowocne, nabierają znaczenia w kontekście nieskuteczności Grupy Mińskiej, gwarantując obecność państw zachodnich w negocjacjach. Dla podtrzymania rozmów prowadzonych przez Michela potrzebne będzie jednak zdobycie zaufania Azerbejdżanu i Armenii. W tym celu Unia może ograniczyć format do trójstronnego (to sugerują np. planowane na koniec miesiąca rozmowy Michela z Aliyevem i Paszynianem). Innym rozwiązaniem pozostaje jego rozszerzenie o przedstawicieli państw UE, które mają bliższe więzi z Azerbejdżanem, co byłoby alternatywą dla kontestowanego przez Armenię zaangażowania Turcji. Mniejsze wątpliwości wzbudza zaangażowanie UE w CBM – ma w tym zakresie szerokie doświadczenie i podstawy do działania. Wobec przejścia przez Azerbejdżan kontroli nad Karabachem i wysłania do niego misji ONZ Unia może jednocześnie stanąć przed koniecznością dostosowania sposobu działania EUMA i specjalnego przedstawiciela do zmieniających się warunków. UE może m.in. próbować rozszerzyć mandat EUMA o monitorowanie tzw. korytarza zangezurskiego przez terytorium Armenii, do którego utworzenia dąży Azerbejdżan w celu połączenia ze swoją eksklawą Nachiczewanem. Mogłoby to skłonić Armenię do wyrażenia zgody na jego powstanie i tym samym przyczynić się do pokojowego współistnienia obu państw.