

Status quo po spotkaniu w formacie normandzkim w Berlinie

Witold Rodkiewicz, Kamil Frymark, Wojciech Konończuk

19 października w Berlinie odbył się pierwszy od ponad roku szczyt w tzw. formacie normandzkim z udziałem prezydentów Ukrainy, Rosji i Francji i kanclerz Niemiec. Poza obradami dotyczącymi Ukrainy odbyły się też rozmowy na temat konfliktu w Syrii (już bez udziału prezydenta Ukrainy), na czym zależało szczególnie Niemcom i Francji. W żadnej z omawianych kwestii nie osiągnięto postępu. W sprawie konfliktu na Ukrainie strony zapowiedziały opracowanie do końca listopada „mapy drogowej” precyzującej wdrażanie porozumień mińskich z lutego 2015 roku i zasygnalizowały możliwość rozszerzenia mandatu misji OBWE.

Putin demonstrując podczas spotkania gotowość do dialogu i pozorując kompromisowość przyczynił się do oddalenia groźby zaostrenia unijnych sankcji. Dla Rosji spotkanie było istotne w związku ze zbliżającym się posiedzeniem Rady Europejskiej (20–21 października). Po bombardowaniu przez lotnictwo rosyjskie syryjskiego Aleppo, którego tragiczne skutki wstrząsnęły zachodnioeuropejską opinią publiczną, nie tylko zmały nadzieje na osłabienie sankcji wobec Rosji, ale rządy Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii chciały wręcz doprowadzić do ich wzmocnienia.

Brak wiążących ustaleń w sprawie Donbasu

Przed spotkaniem w formacie normandzkim odbyło się spotkanie kanclerz Angeli Merkel z prezydentami Ukrainy i Francji, które miało służyć zademonstrowaniu wspólnego stanowiska trójki przywódców. Z wypowiedzi przedstawicieli wszystkich czterech stron po zakończeniu rozmów wynika, że porozumienie w Mińsku ciągle uznawane jest za podstawę uregulowania konfliktu. Niezbędne jest jednak uszczegółowienie jego postanowień i precyzyjne określenie kolejności ich wdrażania.

W Berlinie zapowiedziano, że w najbliższych tygodniach ma zostać opracowana „mapa drogowa” realizacji porozumienia Mińsk-2, która miałaby zostać przyjęta na kolejnym spotkaniu formatu normandzkiego (nie ustalono daty). Według strony ukraińskiej dokument powinien być możliwie precyzyjny i wprowadzać całkowite wstrzymanie ognia, określić efektywny mechanizm jego monitorowania oraz wycofania obcych sił zbrojnych i sprzętu wojskowego z rejonu konfliktu. Kijów opowiada się za utworzeniem 30-kilometrowej strefy buforowej pomiędzy walczącymi stronami, a także strefy buforowej wzdłuż granicy rosyjsko-ukraińskiej. Granica ta ma być monitorowana przez OBWE. Ukraina domaga się też zagwarantowania w dokumencie zwolnienia zakładników oraz niezakłóconego dostępu organizacji humanitarnych do terenów kontrolowanych przez separatystów.

Rosja nie chce przekazać OBWE pełnej kontroli nad obszarem konfliktu w Donbasie. Z wypowiedzi Władimira Putina wynika, że Moskwa opowiada się za kontynuacją dotychczasowych działań na rzecz rozdzielenia stron konfliktu. Zakładają one zawieszenie broni oraz wycofanie oddziałów i sprzętu na wybranych odcinkach, ale nie na całej linii w rejonie konfliktu. Rosja dopuszcza przy tym możliwość wzmocnienia misji OBWE w tych strefach, a także w miejscach koncentracji ciężkiego sprzętu.

W dalszym ciągu istotną kwestią sporną między Kijowem a Moskwą są warunki zorganizowania wyborów lokalnych na terenach Donbasu, które pozostają poza kontrolą władz w Kijowie. Dla strony ukraińskiej wymogiem wstępnym rozpoczęcia dyskusji na temat przepisów wyborczych jest zapewnienie bezpieczeństwa w rejonie konfliktu, w tym wzmocnienie mandatu OBWE, włącznie z dostępem do granicy z Rosją. Rosja oczekuje zaś przeprowadzenia wyborów bez wprowadzenia tego typu mechanizmów wzmocnienia bezpieczeństwa, aby zachować kontrolę nad sytuacją w regionie.

Strony formatu normandzkiego wydają się być skłonne poprzeć wysłanie do Donbasu misji uzbrojonych policjantów pod egidą OBWE. Największym zwolennikiem takiego rozwiązania jest Ukraina, która opowiada się za przyznaniem misji jak najszerzego mandatu. Stanowisko Rosji jest ogólne. Kanclerz Merkel zastrzegła jednak po spotkaniu, że misja policyjna to sprawa dalszej przyszłości, co wskazuje, że nie będzie to przedmiotem ustaleń „mapy drogowej”.

Rosja wobec Syrii – pozorowane ustępstwo

W części spotkania poświęconej konfliktowi w Syrii strona rosyjska kontynuowała z powodzeniem dotychczasową strategię, polegającą na zapewnieniu środkami dyplomatycznymi faktycznej bierności Zachodu wobec militarnych działań proasadowskiej koalicji w Syrii. Moskwa konsekwentnie dąży do militarnego rozbicia, względnie dalszego osłabienia tzw. umiarkowanej opozycji syryjskiej. Celem jest zmuszenie jej (a także jej zagranicznych sponsorów) do zaakceptowania takiego politycznego rozwiązania, które pozostawiłoby u władzy reżim Baszara al-Asada. Taki sens ma też zadeklarowana po spotkaniu przez Putina propozycja przedłużenia przerwy w bombardowaniach Aleppo pod warunkiem braku aktywności sił opozycyjnych (określonych przez Putina jako „formacje bandyckie”). Względy humanitarne i sytuacja ludności cywilnej nie osłabiły przy tym determinacji Rosji i Damaszku – rosyjscy i syryjscy urzędnicy mówią wprost, że zdobycie Aleppo pozostaje celem proasadowskiej koalicji. Wyprawienie ku wybrzeżom Syrii silnego zgrupowania okrętów wojennych rosyjskiej Floty Północnej (lotniskowiec, krążownik rakietowy, dwa niszczyciele rakietowe) sugeruje, że strona rosyjska nie zamierza redukować intensywności swoich działań bojowych w Syrii.

Rachuby niemieckie

Dla kanclerz Merkel spotkanie miało służyć zademonstrowaniu prezydentowi Putinowi stanowczego stanowiska przed rozpoczynającą się Radą Europejską. Wola przyjęcia sankcji wobec Rosji za działania wojskowe w Syrii wynikała też z oczekiwań niemieckiej opinii publicznej. Dlatego też warunkiem zaproszenia Putina do Berlina była jego zgoda na udział zarówno w rozmowach dotyczących Ukrainy, jak i spotkaniu na temat Syrii (od dłuższego

czasu przygotowywano na 19 października wizytę Putina w Paryżu, jednak prezydent Rosji sprzeciwił się prowadzeniu rozmów o Syrii we Francji).

W Niemczech większy nacisk niż na zakończenie agresji Rosji wobec Ukrainy kładzie się na zakończenie kryzysu syryjskiego, którego coraz bardziej krwawy przebieg bulwersuje opinię w Niemczech i powoduje falę uchodźców. Również niemieckie media poświęcają temu zagadnieniu zdecydowanie więcej uwagi niż Ukrainie. Debata o nowych sankcjach (za nimi opowiadają się CDU i Zieloni, przeciwni są socjaldemokraci) jest też elementem rozgrywki politycznej przed przyszłorocznymi wyborami do Bundestagu. Polityka zagraniczna, w tym zwłaszcza stosunek do Rosji i do USA będzie w niej odgrywać znaczącą rolę.

Z punktu widzenia kanclerz Merkel rozmowy z Putinem w Berlinie, w tym zapowiedź zaostrzenia sankcji, miały służyć co najmniej zachowaniu obecnych unijnych sankcji wobec Rosji. Rada Europejska w trakcie posiedzenia 20–21 października potępiła bombardowania w Syrii, ale nie nałożyła nowych sankcji na Rosję, co można interpretować jako kompromis pomiędzy oczekiwaniami (m.in. Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii) ich zaostrzenia a postulatami ich zniesienia wyrażanymi np. przez Włochy, Hiszpanię, Austrię, Grecję i Cypr.

Mgliste perspektywy procesu pokojowego w Donbasie

Spotkanie w Berlinie potwierdziło, że format normandzki pozostaje jedynym mechanizmem politycznym uregulowania konfliktu w Donbasie, mimo faktycznego negocjacyjnego pata. Żadna ze stron nie zamierza jednak ogłaszać fiaska tego formatu, gdyż nie ma obecnie szans na jego zastąpienie bardziej efektywną platformą dialogu.

Kolejne spotkanie „czwórki” stało się możliwe przede wszystkim ze względu na aspiracje Rosji do pokazania woli dialogu zarówno w odniesieniu do Donbasu, jak i Syrii. W obliczu rosnącej na Zachodzie krytyki Rosji za działania w Syrii i groźby rozszerzenia i przedłużenia unijnych sankcji celem Władimira Putina było zademonstrowanie gotowości do konstruktywnego dialogu. Takie stanowisko należy tłumaczyć jedynie względami taktycznymi (na początku września Moskwa storpedowała próbę zorganizowania spotkania w formacie normandzkim przy okazji szczytu G20 w Hangzhou), a nie chęcią kompromisu. W istocie cele Rosji wobec konfliktu w Donbasie pozostają niezmiennie. Moskwa chce zmusić Kijów do reformy konstytucyjnej, uwzględniającej specjalny status Donbasu, legalizując w ten sposób władzę sterowanych przez Kreml separatystów. Ich udział w procesach decyzyjnych nie tylko podważałby zwierzchność Ukrainy nad Donbasem, ale również byłby czynnikiem destabilizującym całą Ukrainę.

Spotkanie w Berlinie można uznać za korzystne dla Ukrainy jedynie w krótkiej perspektywie. Ukraina zyskała czas w sytuacji pojawiających się coraz częściej głosów w UE, krytykujących Kijów za blokowanie przeprowadzenia wyborów lokalnych w regionach kontrolowanych przez separatystów. Prezydent Petro Poroszenko wykorzystał krytykę Rosji na Zachodzie za jej działania w Syrii do kontynuacji dotychczasowej ukraińskiej linii negocjacyjnej. Przed wyborami i nadaniem Donbasowi specjalnego statusu domaga się on wycofania rosyjskich wojskowych, uzbrojenia i oddania granicy pod kontrolę OBWE. Zagrożenie dla Ukrainy może natomiast nieść planowana „mapa drogowa”, jeśli będzie zawierać niekorzystną dla Kijowa kolejność poszczególnych ustępstw. Stworzenie i wdrożenie „mapy drogowej” w zadeklarowanym trybie i terminie jest mało prawdopodobne.