Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 20.01.2020 www.osw.waw.pl

Konferencja berlińska w sprawie Libii – udana inwestycja niemieckiej dyplomacji

Ryszarda Formuszewicz

Przebieg międzynarodowej konferencji w Berlinie poświęconej rozwiązaniu konfliktu w Libii potwierdził zdolność niemieckiej dyplomacji do skutecznej mediacji. Wzmacnia to pozycję Niemiec na półmetku ich kadencji niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, a także w kształtowaniu polityki zagranicznej w ramach UE. Zaangażowanie w wysiłki ONZ na rzecz stabilizacji Libii potwierdziło aspiracje RFN do odgrywania większej roli międzynarodowej. Uruchomienie tzw. procesu berlińskiego w sprawie Libii stanowi najpoważniejszą inicjatywę w polityce zagranicznej Niemiec od czasu zaangażowania w rozwiązanie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego.

Konferencja w Berlinie, która odbyła się 19 stycznia, to w dużej mierze także osobisty sukces kanclerz Angeli Merkel i ministra Heiko Maasa. Umocni on pozycję obojga polityków wewnątrz ich partii, ale także w UE. Jest to dla Niemiec istotne w kontekście zbliżającej się ich prezydencji w Radzie UE, której program przewiduje m.in. organizację jesiennego szczytu państwa członkowskie UE–Chiny w Lipsku.

Motywy niemieckiego zainteresowania stabilizacją Libii

Zaangażowanie Niemiec w poszukiwanie rozwiązania pokojowego dla Libii wynikało w pierwszej kolejności z przesłanek ogólnych: znaczenia tego kraju dla bezpieczeństwa w sąsiedztwie UE (w tym potencjalnego zagrożenia terrorystycznego), roli w zapewnieniu dostaw energii do Unii, a przede wszystkim umiejscowienia na jednym z głównych szlaków migracyjnych do Europy. W motywacji Niemiec istotną rolę odgrywają także czynniki specyficzne, wynikające ze szczególnych uwarunkowań polityki niemieckiej. RFN jest zainteresowana umacnianiem swojego wizerunku jako międzynarodowego negocjatora, a także budowaniem pozycji w regionie jako partnera państw arabskich. Korzystne dla Berlina byłoby wykazanie się prestiżowym osiągnięciem podczas dwuletniej kadencji Niemiec jako niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ (2019–2020). RFN szuka też możliwości wzmocnienia swojej pozycji wobec Francji i Wielkiej Brytanii, a także chce osłabić krytykę dotyczącą zbyt małego zaangażowania w zarządzanie kryzysowe w sąsiedztwie UE.

Wsparcie dla rozwiązania konfliktu w Libii może także zaowocować zmianą interpretacji niemieckiego stanowiska z 2011 r., kiedy to Niemcy na forum ONZ wstrzymały się od głosu podczas przyjmowania rezolucji na temat Libii, która otworzyła drogę do interwencji skutkującej obaleniem Mu'ammara al-Kaddafiego. RFN była wówczas krytykowana za zdystansowanie się od sojuszników, co obecnie stara się przekuć w atut. Prezentuje swoje

ówczesne stanowisko jako przesłankę do występowania w pozycji neutralnej, wolnej od bezpośrednich interesów w Libii i może odegrać rolę skutecznego moderatora prowadzonych negocjacji.

Przygotowania do konferencji berlińskiej

Organizację konferencji wysokiego szczebla w Berlinie 19 stycznia poprzedziły wielomiesięczne przygotowania prowadzone przez Niemcy w porozumieniu ze specjalnym wysłannikiem ONZ Ghassanem Salamé. Rozpoczęte we wrześniu 2019 r. konsultacje opierały się na założeniu, że stabilizacja Libii będzie możliwa jedynie w przypadku ograniczenia zaangażowania państw trzecich wspierających zwaśnione strony oraz wstrzymania dostaw broni zgodnie z ustalonym w 2011 r. embargiem. Zgodnie z tym podejściem działania prowadzone wspólnie przez ośrodek kanclerski oraz niemieckie MSZ koncentrowały się na kontaktach z zaangażowanymi po obu stronach konfliktu państwami, podczas gdy ciężar mediacji między Libijczykami spoczywał głównie na specjalnym wysłanniku ONZ. Dopiero na ostatnim etapie przygotowań do konferencji Niemcy zwiększyły widoczność swoich negocjacji także z Libijczykami. Minister Maas uzyskał 16 marca w Bengazi deklarację generała Chalifa Haftara o przyjeździe do Berlina. Ważnym elementem ostatniej fazy przygotowań była też wizyta kanclerz Merkel w Moskwie 11 stycznia i rozmowy z prezydentem Putinem.

Celem konferencji, która odbyła się pod egidą ONZ, było uzyskanie od państw mających wpływ na sytuację w Libii deklaracji powstrzymania się od aktywnego wspierania stron i dalszego stosowania środków militarnych. Zawieszenie broni i wstrzymanie pomocy wojskowej mają stworzyć warunki do wewnętrznego procesu rozjemczego w tym państwie zgodnie z planami ONZ. W ramach dyskretnie prowadzonych od listopada ubiegłego roku sześciu spotkań przygotowawczych na poziomie wyższych urzędników i kluczowych doradców uzgodniony został tekst porozumienia, które przyjęli uczestnicy obrad w Berlinie.

Konferencja berlińska jako nowy impuls dla procesu pokojowego

Niemcy mogły odnotować jako sukces obecność w Berlinie wszystkich istotnych aktorów konfliktu: członków Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz państw mających największy wpływ na sytuację w Libii i aktywnie zaangażowanych po stronach konfliktu, a także przedstawicieli organizacji międzynarodowych – obok ONZ (sekretarz generalny Antonio Gutteres i Salamé) i UE obecni byli przedstawiciele Unii Afrykańskiej i Ligi Arabskiej. Grono uczestników odzwierciedlało splot rozbieżnych interesów motywowanych politycznie, religijnie i gospodarczo. Na zaproszenie kanclerz Merkel do Berlina przyjechali popierający generała Haftara prezydenci Rosji Władimir Putin, Francji Emmanuel Macron i Egiptu Abd al-Fattah as-Sisi. Odnotować należy przeprowadzone dzień wcześniej rozmowy kanclerz Merkel z sojusznikiem Haftara – księciem Mohammedem bin Zayedem ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich (na samej konferencji państwo reprezentował minister spraw zagranicznych).

Po stronie zwolenników uznanego przez społeczność międzynarodową rządu jedności obecni byli prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan i premier Włoch Giuseppe Conte. W konferencji uczestniczyli również sąsiedzi Libii – Kongo i Algieria, nie wziął w niej natomiast udziału zaproszony w ostatniej chwili przedstawiciel Tunezji.

Szczególne znaczenie z europejskiej perspektywy miała obecność sekretarza stanu USA Mike'a Pompeo, potwierdzająca wolę współpracy transatlantyckiej w stabilizacji basenu Morza Śródziemnego. W konferencji uczestniczył także premier Wielkiej Brytanii Boris Johnson. Zwraca też uwagę prominentna reprezentacja Chin, które wydelegowały Yanga Jiechiego – dyrektora Biura ds. Polityki Zagranicznej KC KPCh i członka Biura Politycznego KC KPCh. Konferencja stworzyła ramy nie tylko dla rozmów plenarnych, lecz także dla licznych rozmów bilateralnych, w tym prezydentów Putina i Erdoğana.

W spotkaniach w Urzędzie Kanclerskim uczestniczyli także skonfliktowani Libijczycy – premier rządu Porozumienia Narodowego Fajiz as-Sarradż i dowódca Narodowej Armii Libijskiej Chalif Haftar. Rozmowy z nimi prowadzone były jednak w formule indywidualnej. Nie brali oni razem udziału w obradach plenarnych jako ich równoprawni uczestnicy. Sukces konferencji do ostatniej chwili stał pod znakiem zapytania ze względu na nieprzestrzeganie uzgodnionego wcześniej zawieszenia broni i blokadę portów na wschodzie Libii przez stronników Haftara.

Rezultaty konferencji

W przyjętych przez uczestników konferencji konkluzjach, zawierających 55 punktów, uzgodniono wstępne warunki umożliwiające rozpoczęcie procesu politycznego w Libii. Kolejne działania zostały zaplanowane pod egidą ONZ bez nadmiernego dowartościowania Turcji i Rosji. Przede wszystkim podkreślono wolę przestrzegania embarga na dostawy broni i wstrzymania wszelkiego wojskowego zewnętrznego wsparcia dla stron wojny domowej. Nie osiągnięto jednak porozumienia co do silniejszej kontroli embarga i w konsekwencji nie zostały na obecnym etapie uzgodnione mechanizmy jego nadzorowania. Nie podjęto też decyzji, kto przejmie w przyszłości odpowiedzialność za kontrolę rozejmu. Nie udało się także uzgodnić wycofania najemników i broni.

Początek wewnętrznego wymiaru procesu pokojowego stanowić ma powołanie komisji wojskowej, w której każda ze stron konfliktu będzie miała po pięciu przedstawicieli. Jej zadaniem będzie doprowadzenie do przekształcenia zawieszenia broni w sformalizowany i trwały rozejm zgodnie z planem Salamé. Niemcy podkreślają, że wskazanie osób mających wejść w skład tej komisji to pierwszy sygnał gotowości do dialogu w szczególności po stronie Haftara.

W ramach dalszego postępowania pod egidą ONZ uzgodnione zostało m.in. przeprowadzenie konferencji ministerialnej w lutym w Berlinie, na którą mają zostać zaproszone także zainteresowane państwa, które nie uczestniczyły w konferencji styczniowej. Ustalenia berlińskie mają zostać sformalizowane przez ujęcie ich w wiążącą rezolucję RB ONZ.

Bilans zysków po stronie Niemiec

Ze względu na niepewne prognozy co do przyszłego zachowania państw zaangażowanych po stronach konfliktu Niemcy wyraźnie schładzają oczekiwania wobec zainicjowanego procesu pokojowego i ostrożnie komunikują własny sukces dyplomatyczny. Podkreślany jest stopniowy charakter zaplanowanych działań, mających prowadzić do stabilizacji Libii.

Sukcesem będzie już samo zauważalne ograniczenie zewnętrznego zaangażowania w konflikt. W ten sposób ma być chroniony wizerunek Niemiec jako skutecznego mediatora. Niemcy jednocześnie zapewniły już sobie czynną rolę na kolejnych etapach procesu pokojowego, a także pozostaną aktywne w wymiarze bilateralnym. Kwestia libijska będzie zapewne jednym z tematów rozmów z Erdoğanem podczas wizyty kanclerz Merkel w Turcji 24 stycznia.

Konferencja w Berlinie posłużyła Niemcom do zamanifestowania poparcia dla multilateralizmu. Nieustannie podkreślany był wspierający charakter niemieckiej inicjatywy wobec działań ONZ na rzecz osiągnięcia trwałego pokoju i stabilności w Libii. Takie stawianie sprawy pozwala na dzielenie się odpowiedzialnością za proces pokojowy i służy wzmocnieniu pozycji Niemiec w drugim roku kadencji niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, w której m.in. przewodzą komitetowi ds. embarga na broń dla Libii. Inicjatywa niemiecka w sprawie Libii posłuży też do wspierania niemieckich postulatów dotyczących reformy RB ONZ i dołączenia do grona państw z głosem decydującym w tym gremium.

Przejęcie inicjatywy i związanego z nią ryzyka politycznego było także rezultatem przekonania niemieckiej klasy politycznej, że w sytuacji rosnącego dystansu wobec USA konieczne są samodzielne wysiłki państw europejskich – optymalnie w ramach multilateralnych – dla zapewnienia stabilności sąsiedztwa UE.

Niewątpliwym sukcesem z niemieckiej perspektywy jest opowiedzenie się wszystkich uczestników za rozwiązaniem dyplomatycznym. Jednakże niemiecki dogmat kwestionujący możliwość rozwiązywania konfliktów środkami militarnymi może zostać podważony w Libii tak samo, jak został podważony w przypadku Syrii. Dzięki pomyślnemu przebiegowi konferencji Niemcy zyskały jednak argumenty przeciwko krytykom zarzucającym im zbyt małe zaangażowanie w stabilizację sąsiedztwa UE, zwłaszcza środkami wojskowymi.

Kwestia przejęcia przez Niemcy większej odpowiedzialności w Libii była obecna w niemieckich dyskusjach już przy okazji berlińskiej konferencji. Minister obrony, szefowa CDU i pretendentka do urzędu kanclerza Annegret Kramp-Karrenbauer dopuściła możliwość bezpośredniego zaangażowania w nadzorowanie rozejmu i embarga na dostawy broni. Z kolei kanclerz Merkel była powściągliwa w tej kwestii, podobnie jak minister Maas, który wskazywał na konieczność dalszych rozmów o podziale odpowiedzialności między uczestników konferencji, podkreślając m.in. ambiwalentny stosunek niektórych państw afrykańskich do wojskowej obecności Europejczyków w Afryce. Niewątpliwie jednak oczekiwania wobec Niemiec wzrosną w związku z tym, że konferencja potwierdziła ambicje Berlina do odgrywania bardziej znaczącej roli międzynarodowej. Będzie to dotyczyło gotowości do większego zaangażowania zarówno o charakterze cywilnym, jak i wojskowym. W tym kontekście dla Niemiec wyzwaniem będzie ewentualna dyskusja o zaangażowaniu UE w nadzorowanie rozejmu i przestrzegania embarga. Za taką misją opowiada się wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa Josep Borrell oraz premier Włoch, deklarujący zarazem wolę udziału w takich działaniach.

Sukcesem Niemiec byłoby wsparcie wypracowania możliwie spójnego stanowiska państw UE w kwestii libijskiej. O znaczeniu stabilizacji tego państwa w polityce UE ze względów migracyjnych, energetycznych i bezpieczeństwa świadczyła w Berlinie pełna reprezentacja instytucji unijnych (przewodnicząca Komisji, przewodniczący Rady Europejskiej i wysoki

przedstawiciel ds. zagranicznych i bezpieczeństwa). Kluczowe znaczenie dla dalszego współdziałania członków UE w kwestii libijskiej będzie miała zdolność pogodzenia interesów Francji i Włoch (w szczególności interesów koncernów Eni i Total). Na zdolnościach do działania UE może zaważyć pominięcie w zaproszeniach na konferencję berlińską Grecji, obawiającej się nadmiernych koncesji wobec Erdoğana, także w odniesieniu do eksploatacji złóż gazu na Morzu Śródziemnym.

Udana konferencja w Berlinie stanowi w dużej mierze osobisty sukces kanclerz Merkel i ministra Maasa. Oboje zyskali nie tylko na arenie międzynarodowej, lecz także w wymiarze wewnętrznym. Merkel zainwestowała kapitał polityczny w ryzykowną inicjatywę i potwierdziła przypisywane jej wcześniej zdolności do zarządzania sytuacją kryzysową. Minister Maas zyskał szansę wyjścia z cienia poprzednika – Franka-Waltera Steinmeiera. Umacnia to pozycję obojga polityków w kraju i za granicą przed zbliżającą się prezydencją Niemiec, której program przewiduje m.in. organizację jesiennego szczytu państwa członkowskie UE–Chiny w Lipsku.