



■ Fiasko implementacji *Porozumień Mińskich.* Perspektywa Niemiec

Kamil Szubart

W dniu 11 lutego 2015 r. przywódcy RFN, Francji, Rosji i Ukrainy podpisali w Mińsku dokument, który w swoim głównym założeniu miał doprowadzić do rozwiązania konfliktu zbrojnego w Donbasie. Od samego początku implementacja *Porozumień Mińskich* (*Mińsk-II*) napotykała wiele przeszkód wynikających z odmienniej interpretacji poszczególnych zapisów przez strony konfliktu.

Niezależnie od wysiłków Berlina, który przez cały miniony rok i pierwszą połowę 2016 r. konsekwentnie popierał działania służące implementacji przede wszystkim punktu 2, odnoszącego się do konieczności wycofania ciężkiego uzbrojenia o kalibrze powyżej 100 mm na odległość co najmniej 25 km od linii demarkacyjnej, na wschodzie Ukrainy regularnie dochodzi do wymiany ognia pomiędzy siłami ukraińskimi a separatystami wspieranymi przez rosyjskich żołnierzy. Największe nasilenie walk odnotowano kilka dni po podpisaniu dokumentu, jak również w czerwcu i sierpniu 2015 r. Walki z lipca 2016 r., pomimo że nie były tak intensywne, jak miało to miejsce w ubiegłym roku, to w sposób zasadniczy przyczyniły się do przedłużenia trwającego od kilkunastu miesięcy impasu w procesie implementacji *Porozumień Mińskich*. Działo to z kolei na korzyść strony rosyjskiej, której strategicznym celem jest wydłużenie konfliktu w czasie i wykazanie społeczności międzynarodowej braku woli współpracy ze strony Kijowa.

Pomimo że zarówno podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych w formacie normandzkim w Berlinie 6 listopada 2015 r., jak również podczas rozmów przy okazji 52. Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2016 r. strony podtrzymały wolę pełnej współpracy, to zarówno z politycznego, jak i wojskowego punktu widzenia *Porozumienia Mińskie* należy uznać za niespełnione, biorąc pod uwagę, że praktycznie żaden z punktów nie został w pełni zrealizowany.

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 276/2016
27.10.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Również spotkanie przywódców państw formatu normandzkiego, do którego doszło w dniu 19 października 2016 r. w Berlinie, nie przyniosło zasadniczego przełomu, ograniczając się jedynie do podkreślenia roli *Porozumień Mińskich* w rozwiązaniu trwającego od ponad 2,5 roku konfliktu.

*

Dla Berlina, podobnie jak dla większości państw europejskich, aneksja Krymu i konflikt w Donbasie jest najpoważniejszym kryzysem bezpieczeństwa na Starym Kontynencie od chwili rozpadu systemu bipolarnego. Wymusza to w sposób zasadniczy konieczność przewartościowania strategicznych priorytetów, przede wszystkim współpracy dwustronnej ze stroną rosyjską, jak również wpływa na stanowisko RFN w ramach UE i NATO.

Czas trwania konfliktu i brak widocznego postępu w działaniach mogących przybliżyć jego rozwiązanie wpływa również na spójność wewnętrzną rządu federalnego tworzonego przez koalicję *CDU/CSU-SPD*. Jest to szczególnie zauważalne w przypadku relacji na linii Urząd Kanclerski a MSZ i Ministerstwo Gospodarki. Kanclerz Angela Merkel wraz z całym swoim zapleczem politycznym opowiada się za dalszym utrzymaniem twardej polityki sankcji wobec Rosji w odróżnieniu od szefa niemieckiej dyplomacji Franka-Waltera Steinmeiera i wicekanclerza oraz ministra gospodarki Sigmara Gabriela. Obaj politycy głośno kontestują działania kanclerz Merkel, podkreślając jednocześnie konieczność prowadzenia wielokanałowego dialogu z Moskwą. Pomimo nacisków ze strony koalicjanta kanclerz Merkel nadal zdecydowanie popiera utrzymanie wszystkich trzech pakietów sankcji wprowadzonych przez UE po aneksji Krymu oraz wybuchu konfliktu w Donbasie. W dniu 17 czerwca 2016 r. strona niemiecka poparła dalsze utrzymanie do 23 czerwca 2017 r. zakazu importu towarów z Krymu i Sewastopola na teren państw członkowskich UE. Berlin opowiedział się również w dniu 15 września 2016 r. za utrzymaniem indywidualnych sankcji wizowych, które obecnie obejmują 146 osób i 37 podmiotów z Rosji i Ukrainy, przede wszystkim z najbliższego otoczenia prezydenta Władimira Putina i byłej administracji prezydenta Wiktora Janukowycza. Trzeci pakiet sankcji, który jest najbardziej dotkliwy dla rosyjskiej gospodarki, jak również jest kluczowym elementem nacisku na kanclerz Merkel ze strony *SPD*, to unijne ograniczenia dotyczące współpracy gospodarczej z Rosją. W marcu 2015 r. UE uzależniła ewentualne ich zniesienie od pełnej implementacji *Porozumień Mińskich*, która miała nastąpić do 31 grudnia 2015 r. W związku z regresem w procesie wdrażania *Porozumień Mińskich* i permanentnymi przypadkami naruszania rozejmu przez strony konfliktu, UE przy poparciu Niemiec przedłużyła ten termin do 31 lipca 2016 r., a następnie po ocenie dokonanej przez unijnych delegatów został on wydłużony do 31 stycznia 2017 r. Krytyka kanclerz Merkel ze strony *SPD* skupia się przede wszystkim na stratach, jakie niemieckie koncerny od kilkunastu miesięcy ponoszą w związku z ograniczeniami we współpracy ze stroną rosyjską.

Polityka sankcji kanclerz Merkel, pomimo podkreślania konieczności dialogu w ramach formatu normandzkiego, odzwierciedla również pogląd w sprawie kryzysu na wschodniej Ukrainie reprezentowany przez najważniejszego sojusznika Niemiec - USA. Zarówno Berlin, jak i Waszyngton podtrzymują swoje stanowisko, że ewentualne

rozluźnienie reżimu sankcji, które UE i USA nałożyły na Rosję, powinno być uzależnione od znaczącego postępu w rozwiązaniu kryzysu na wschodniej Ukrainie.

*

Z perspektywy Berlina zasadniczym celem *Porozumień Mińskich* jest wprowadzenie trwałego zawieszenia broni pomiędzy stronami jako warunku *sine qua non* ustabilizowania sytuacji na wschodniej Ukrainie. *Porozumienia Mińskie* i rozmowy w formacie normandzkim są również kolejnym, obok Rady NATO-Rosja i forum OBWE, kanałem podtrzymania dialogu ze stroną rosyjską, a co za tym idzie istotnym narzędziem obniżającym napięcie pomiędzy Zachodem a Rosją. Dla kanclerz Merkel format normandzki to również doskonała okazja do dwustronnych rozmów z prezydentem Władimirem Putinem.

Kontynuowanie dialogu w formacie normandzkim i presja na podejmowanie dalszych prób implementacji *Porozumień Mińskich* to również czynnik wiodący do podtrzymania rosyjskiej zgody na obecność na wschodzie Ukrainy międzynarodowych obserwatorów działających w ramach dwóch misji OBWE: Specjalnej Misji Monitorującej i Misji Obserwacyjnej na rosyjskich przejściach granicznych Donieck i Gukowo. Ewentualne zatamanie się czterostronnych rozmów i fiasko *Porozumień Mińskich* mogłoby skutkować brakiem zgody Rosji na przedłużenie mandatów dla obu misji, czego realnie obawia się strona niemiecka. Tym samym doszłoby do powtórzenia scenariusza, jaki Moskwa zastosowała w przypadku dwóch innych misji obserwacyjnych: OBWE w Osetii Południowej oraz ONZ w Abchazji (*UNOMOG*) w 2009 r. Ograniczyło to w zasadniczy sposób udział wspólnoty międzynarodowej w rozwiązaniu konfliktu, jak również służyło zademonstrowaniu przez Moskwę dominującej roli na obszarze postsowieckim w ramach koncepcji tzw. bliskiej zagranicy.

Taki obrót sprawy z kolei byłby prestiżowym ciosem dla dyplomacji niemieckiej i osobiście ministra Steinmeiera, zwłaszcza z uwagi na tegoroczne przewodnictwo Niemiec w OBWE. Przekreśliłoby to również niemieckie plany związane z próbą zainicjowania na forum OBWE rozmów na temat nowego traktatu o siłach konwencjonalnych w Europie, który w swoim zamierzeniu miałby zastąpić martwy obecnie Traktat CFE, o czym 26 sierpnia 2016 r. w swoim artykule na łamach „Frankfurter Allgemeine Zeitung” napisał minister Steinmeier. Niemiecka propozycja została przedstawiona 30 września 2016 r. podczas nieformalnego spotkania szefów dyplomacji państw członkowskich OBWE w Poczdamie. Minister Steinmeier jest w pełni świadomy, że jakiegokolwiek kroki w celu zainicjowania dyskusji nad kształtem europejskiej architektury bezpieczeństwa mogą zostać podjęte wyłącznie za zgodą strony rosyjskiej.

Ewentualne niepowodzenia niemieckiej dyplomacji mogłyby również wpłynąć na wynik rywalizacji o nominację *SPD* na urząd kanclerski, która rozegra się najprawdopodobniej pomiędzy Steinmeierem a Gabrielem, po zaplanowanych na maj 2017 r. wyborach lokalnych w Nadrenii Północnej-Westfalii.

Steinmeier i Gabriel starają się również poprzez swoje wypowiedzi dystansować od głównej linii rządu, którego są członkami, co jest obliczone na efekt wewnętrzny i co można uznać za początek kampanii wyborczej przed wyborami do *Bundestagu*. W tym przypadku większe pole manewru ma Steinmeier, który może działać na dwóch poziomach: narodowym i międzynarodowym, gdzie każdy sukces niemieckiej dyplomacji

zwiększa jego poparcie i popularność wśród rodaków. Paradoksalnie, pomimo prób dystansowania się od głównej linii rządu Merkel, zarównoysiłki Steinmeiera, jak i Gabriela nie znajdują odzwierciedlenia w sondażach wyborczych - obecnie *SPD* może liczyć maksymalnie na 23% poparcia przy 32-35% dla *CDU/CSU*.

*

Waga *Porozumień Mińskich* i szerzej - relacji bilateralnych oraz wielostronnych z Rosją w ramach UE i NATO dla rozwoju sytuacji na niemieckiej scenie politycznej jest również wypadkową zakrojonych na szeroką skalę działań dezinformacyjnych prowadzonych przez stronę rosyjską w Niemczech. Jest to realizowane w pierwszej kolejności przez wiele prorosyjskich mediów oraz rosyjskie służby specjalne: *SWR* i *GRU*, o czym regularnie informuje w swoich raportach rocznych Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (*BfV*). Celem obu służb są głównie wpływowi dziennikarze, biznesmeni, naukowcy i politycy przejawiający sympatie prorosyjskie, a więc z partii *Zielonych*, *Die Linke* i części *SPD*. Chodzi o zbudowanie pozytywnego obrazu Rosji i rosyjskich działań, w tym również na Krymie i wschodniej Ukrainie, a także o dyskredytację strony ukraińskiej poprzez przerzucenie na nią odpowiedzialności za obecny konflikt. W konsekwencji ma to prowadzić do permanentnego impasu w implementacji *Porozumień Mińskich*. Rosjanie chcą w ten sposób odwrócić uwagę niemieckiej opinii publicznej od sytuacji w Donbasie i zdyskontować ten fakt w przyszłorocznej kampanii wyborczej do *Bundestagu*.

Na korzyść strony rosyjskiej działa również obecne zaangażowanie Moskwy w Syrii. Intensyfikacja rosyjskich działań na Bliskim Wschodzie oraz ryzyko bezpośredniego starcia z operującymi w Syrii siłami USA sprawia, że konflikt na wschodniej Ukrainie i aneksja Krymu schodzą na dalszy plan. Wpływa to również na fiasko implementacji *Porozumień Mińskich*, które obecnie ograniczają się wyłącznie do cyklicznych spotkań czterech państw formatu normandzkiego. Również Berlin od kilku tygodni wykazuje zwiększone zainteresowanie kryzysem w Syrii, działając na rzecz międzynarodowej mediacji, szczególnie pomiędzy USA i Rosją.

*

Fiasko implementacji *Porozumień Mińskich* jest związane przede wszystkim z brakiem możliwości silniejszego oddziaływania ze strony społeczności międzynarodowej. Najpoważniejszym jego elementem są trzy pakiety sankcji UE, które obok sankcji wprowadzonych przez stronę amerykańską w dłuższej perspektywie czasu, uwzględniając spadek cen surowców naturalnych na światowych rynkach, mogą skłonić Moskwę do ustępstw. Można to jednak osiągnąć pod warunkiem utrzymania wewnętrznej solidarności wśród państw członkowskich UE, co będzie niezwykle trudne także ze względu na przyszłoroczne wybory prezydenckie we Francji i wybory parlamentarne w Niemczech. Istnieje też obawa, że podjęcie ostrzejszych kroków może skutkować zwiększeniem napięcia w relacjach na linii UE/NATO i Rosja, co regularnie podkreśla minister Steinmeier. W chwili obecnej kanclerz Merkel, opowiadająca się za utrzymaniem dalszego ostrego kursu względem Rosji w celu wymuszenia pełnej implementacji *Porozumień Mińskich*, może liczyć na poparcie ze strony administracji prezydenta Baracka Obamy. Jednak biorąc pod uwagę obecną kampanię przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi w USA i znaczne szanse na ostateczne zwycięstwo populistycznego

kandydata Republikanów, obecna linia Waszyngtonu w kontekście zaangażowania na kontynencie europejskim może ulec diametralnej zmianie na początku 2017 r. Również sama kanclerz Merkel musi liczyć się z koniecznością przewartościowania swojego obecnego stanowiska w kontekście przyszłorocznych wyborów do *Bundestagu* i ewentualnego zwycięstwa, co z kolei będzie determinować rozmowy koalicyjne, które mogą okazać się znacznie żmudniejsze i dłuższe niż miało to miejsce w 2013 r., dotycząc przy okazji w sposób zasadniczy strategicznych elementów niemieckiej polityki zagranicznej.

Na fiasko procesu implementacji *Porozumień Mińskich* wpływa także postawa Kijowa, który równoległe z wezwaniami do ich pełnej implementacji i potępieniem rosyjskiej agresji, nie rezygnuje z działań służących odzyskaniu utraconego terytorium, a co za tym idzie eskalacją napięcia. Obie strony prowadzą regularne wymiany ognia, natomiast strona rosyjska stosuje pośrednią presję na władze w Kijowie poprzez przerzut do okręgów wojskowych wzdłuż granicy z Ukrainą kolejnych jednostek, których liczebność w sierpniu 2016 r. osiągnęła 200 tys. żołnierzy.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Kamil Szubart - pracownik naukowy Instytutu Zachodniego, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa w stosunkach transatlantyckich oraz polityką zagraniczną i bezpieczeństwa RFN.