

Andrzej Szabaciuk

Ukraiński kontekst Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa

Cykliczna Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa stanowi forum wymiany poglądów na temat kluczowych wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego. Z tego powodu była dobrym miejscem do podsumowania procesu implementacji ustaleń zorganizowanego w Paryżu szczytu w formacie normandzkim. Tegoroczna edycja konferencji przebiegała w cieniu kontrowersyjnego planu „12 kroków na rzecz większego bezpieczeństwa na Ukrainie i w regionie euroatlantyckim”, przygotowanego bez udziału strony ukraińskiej.

Bilans implementacji ustaleń szczytu paryskiego. Na początku przemówienia w hotelu Bayerischer Hof prezydent Wołodymyr Zełenski skomentował *Munich Security Report 2020*, który – jego zdaniem – zbyt lakonicznie analizuje sytuację na Ukrainie. Odnosząc się do tego, podkreślał, że wojna na Ukrainie to tak naprawdę wojna w Europie i jej zakończenie powinno stanowić priorytet z punktu widzenia państw europejskich. W jego opinii ustanowienie pokoju na Donbasie nie będzie możliwe bez odzyskania kontroli nad zagwarantowanymi przez prawo międzynarodowe granicami i zajętymi terytoriami, w tym nad Krymem. Realizacja tego postulatu jest o tyle trudna, że do obecnej chwili nie udało się w pełni wcielić w życie ustaleń paryskich dotyczących przerwania ognia na Donbasie (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 95). Zatwierdzona 18 grudnia 2019 r. deklaracja trójstronna nie jest przestrzegana (przez ostatnie 2 miesiące doliczono się ok. 400 ostrzałów ukraińskich pozycji i w dalszym ciągu giną ludzie). Zdaniem Zełenskiego, prowadzenie negocjacji z samozwańczymi władzami republik separatystycznych nie jest sposobem na uregulowanie konfliktu. Ukraina gotowa jest jednak do dialogu z miejscową ludnością. Mimo wymiany jeńców nadal na terenie Donbasu przetrzymywanych jest ok. 200 osób, a dodatkowo 100 uwięziono na terytorium Federacji Rosyjskiej.

W październiku 2020 r. na obszarze całej Ukrainy, w tym w separatystycznych republikach oraz na Krymie, planowane są wybory lokalne. Nie będą one traktowane jako legalne, jeżeli nie zostaną przeprowadzone zgodnie z normami ukraińskiego prawa oraz odbędą się w obecności obcych wojsk i przy braku kontroli nad granicą państwa. Zgodnie z propozycją Ukrainy linie rozgraniczenia sił wojskowych powinny zostać podzielone na sektory, w których międzynarodowi obserwatorzy OBWE będą mogli sprawdzić występowanie nieuznawanych ugrupowań zbrojnych oraz zakazanych rodzajów broni, weryfikując kolejno każdy sektor. Wbrew ustaleniom paryskim obserwatorzy OBWE do tej pory nie mają całodobowego dostępu do terytorium kontrolowanego przez prorosyjskich separatystów, w tym do części ukraińsko-rosyjskiej granicy. Wypracowaniu porozumienia nie służy zjawisko wydawania rosyjskich paszportów mieszkańcom Donbasu. Tylko w 2019 r. paszportyzacja w tym regionie objęła ponad 125 tys. osób. Wołodymyr Zełenski zakomunikował także, że obecnie negocjowane są trzy nowe odcinki wyprowadzenia wojsk. O szczegółach ustaleń prezydent chce poinformować zachodnich liderów na kolejnym spotkaniu w formacie normandzkim, najprawdopodobniej w kwietniu.

Plan „12 kroków”. Plan „12 kroków na rzecz większego bezpieczeństwa na Ukrainie i w regionie euroatlantyckim” 14 lutego został umieszczony na stronie internetowej konferencji monachijskiej. Po kilku godzinach, na skutek protestów dyplomacji ukraińskiej, został usunięty, po czym ponownie pojawił się na stronie. Jednym z głównych inicjatorów planu był państwowy rosyjski think tank Rosyjska Rada do Spraw Międzynarodowych, ściśle współpracujący z MSZ Federacji Rosyjskiej. Przygotowali go także eksperci z European Leadership Network oraz Nuclear Threat Initiative. Pod kontrowersyjnym dokumentem podpisało się szereg uczonych i byłych dyplomatów, w tym również przewodniczący Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa Wolfgang Ischinger. W większości nie brali oni udziału w przygotowaniu dokumentu i nie są specjalistami w tematyce ukraińskiej. Po nagłośnieniu skandalu część sygnatariuszy wycofała swoje podpisy.

Główne założenia planu pokojowego. Kluczowym zarzutem stawianym kontrowersyjnemu dokumentowi jest pominięcie genezy skomplikowanej sytuacji na wschodzie Ukrainy. We wprowadzeniu do dokumentu padają dość eufemistyczne i niejednoznaczne sformułowania o „konflikcie na i wokół Ukrainy”, „konflikcie w regionie Donbasu”, bez wskazania odpowiedzialności Rosji za aneksję Krymu, generowanie separatyzmu na Donbasie i wielowymiarową agresję na Ukrainę. Sam cel przygotowania propozycji: „redukcja napięć między Rosją i Zachodem oraz pomoc w budowie zrównoważonej architektury wzajemnego bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim” marginalizuje Ukrainę, traktując ją w sposób przedmiotowy.

Program „12 kroków” łączy w sobie podnoszone już wcześniej, niebudzące sprzeciwu działania w sferze bezpieczeństwa, gospodarki, pomocy humanitarnej czy dialogu politycznego (zmierzające m.in. do umożliwienia poszukiwań osób porwanych i zaginionych czy oczyszczenia terenu z min itp.) z propozycjami ewidentnie wychodzącymi naprzeciw postulatowi Federacji Rosyjskiej. W tej sprawie głos zabrali światowej sławy dyplomaci, uczeni oraz eksperci zrzeszeni w think tankach, publikując swoje stanowisko na stronie internetowej Atlantic Council. Do problematycznych postulatów zaliczają oni m.in. krok 7., który zachęca do ustanowienia strefy wolnego handlu zarówno z Unią Europejską (na bazie umowy DCFT), jak i z Federacją Rosyjską, co wydaje się mało realne ze względu na odrębne normy prawne i inne regulacje obowiązujące w ramach Unii Europejskiej i Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Podobnie interpretować można krok 10., wzywający do rozpoczęcia nowego dialogu między państwami obszaru euroatlantyckiego w celu budowy wzajemnego bezpieczeństwa, oraz krok 11., wspierający współpracę Rosji i Unii Europejskiej w określonych dziedzinach (m.in. nauka i badania, współpraca transgraniczna, współpraca regionalna, ochrona przyrody i polityka klimatyczna). Ignorują one stanowisko Ukrainy i sytuują w centrum Federację Rosyjską, zachęcając do przerwania jej izolacji, w której znalazła się na skutek naruszenia szeregu kluczowych norm regulujących współczesne stosunki międzynarodowe. Przejście nad tym do porządku dziennego oznaczałoby ciche podważenie architektury obecnego ładu międzynarodowego.

Największe kontrowersje budzą kroki 8. i 12. Pierwszy zachęca do opracowania mapy drogowej znoszenia sankcji nałożonych na Federację Rosyjską, wraz ze stopniową implementacją porozumień mińskich. Postulat ten nie bierze pod uwagę faktu, że sankcje są karą nałożoną na Rosję za agresję na Ukrainę i pomagają władzom w Kijowie stawić opór presji Kremla. Zgoda na częściowe zniesienie sankcji za niepełną implementację porozumień mińskich może utrudnić ich wcielenie w życie. Krok 12. jest z kolei niedopuszczalną wręcz próbą legitymizowania otwartej ingerencji Rosji w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa. Bliżej nieokreślone „uruchomienie nowego dialogu o tożsamości”, poruszającego kwestie historii, pamięci narodowej, języka, tożsamości i doświadczeń mniejszości, przy udziale Rosji, Polski i Węgier, jest zgodne z rosyjską narracją o prześladowaniu ludności rosyjskojęzycznej na Ukrainie, którego konsekwencją miała być rzekomo „wojna domowa”. Jak zauważyła prof. Gwendolyn Sasse w swoim komentarzu po przemówieniu Zełenskiego w Monachium, wewnętrzne podziały Ukrainy nie mogą być traktowane jako przyczyna wojny. Różnorodność ubogą Ukrainę, a rosyjska agresja zbliżyła do siebie społeczeństwo tak jak nigdy wcześniej. W jej opinii dowodem na to jest m.in. wybór Wołodymyra Zełenskiego na urząd prezydenta przy poparciu przeważającej części ludności oraz masowy udział osób rosyjskojęzycznych w walkach po stronie ukraińskiej.

Reakcja strony ukraińskiej. Podczas konferencji monachijskiej, w dyskusji po przemówieniu, prezydent Zełenski odniósł się do planu „12 kroków”, podkreślając, że podczas jego opracowywania nie konsultowano go ze stroną ukraińską. W opinii Zełenskiego forum inne niż format normandzki, który wypracował proces miński, nie ma realnego znaczenia. Tylko w jego ramach udało się dojść do określonych rezultatów. Słabością formatu normandzkiego jest oczywiście brak włączenia do negocjacji kwestii Krymu, jednak aktywność Stanów Zjednoczonych mogłaby przynieść zmianę w tym aspekcie.

17 lutego szereg ukraińskich polityków, działaczy społecznych i intelektualistów (m.in. były minister spraw zagranicznych Ukrainy Wołodymyr Ohryzko oraz działacz krymskotatarski Mustafa Dżemilew) podpisał list wyrażający ich stosunek do zaprezentowanego na konferencji monachijskiej planu „12 kroków”. W swoim stanowisku podkreślają oni, że plan monachijski nie wskazuje winnego sytuacji zaistniałej na wschodzie Ukrainy, podczas gdy cała odpowiedzialność powinna spaść na Federację Rosyjską: „Należy podkreślić, że rozwiązanie

problemów w relacjach Rosji z Ukrainą nie wymaga skomplikowanych i wymyślnych scenariuszy. Po prostu, zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, Rosja musi zaprzestać zbrojnej agresji, przywrócić naruszony porządek międzynarodowy, bezwarunkowo wycofać wszystkie formacje zbrojne z Krymu, obwodu donieckiego i obwodu ługańskiego oraz ułatwić ustanowienie ukraińskiej kontroli wzdłuż całej granicy państwa”.

Wnioski. W trakcie ostatniej Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa zauważalne były niepokojące próby rozymywania odpowiedzialności Rosji za agresję na Ukrainę oraz podkopywania proukraińskiego i antyrosyjskiego stanowiska państw Zachodu. Proces ten może z jednej strony stanowić konsekwencję osłabienia pozycji Niemiec, wynikającego z niepewności wywołanej kwestią następstwa Angeli Merkel oraz wzrostu napięć w stosunkach transatlantyckich, a z drugiej być efektem wzmożonych wysiłków Rosji, zmierzających do możliwie szybkiego zniesienia nałożonych na nią sankcji oraz wznowienia współpracy politycznej i gospodarczej z Zachodem.

Do szukania porozumienia może zachęcać Federację Rosyjską także narastające niezadowolenie społeczeństwa rosyjskiego i przeciągająca się stagnacja gospodarcza. Dużym wyzwaniem są również poważne problemy rosyjskich gigantów energetycznych. Gazprom odnotował znaczące straty będące konsekwencją spadku cen gazu na rynkach światowych oraz zmniejszonego zapotrzebowania na gaz spowodowanego warunkami klimatycznymi (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 119). Dodatkowo haski sąd apelacyjny w wyroku z 18 lutego 2020 r. nałożył na Rosneft zobowiązanie wypłacenia odszkodowania akcjonariuszom Jukosu w wysokości 50 mld dol. Tego samego dnia Stany Zjednoczone nałożyły na spółkę Rosneft Trading sankcje za pomoc udzielaną Wenezueli w obchodzeniu sankcji amerykańskich.

Władze na Kremlu próbują obarczyć Ukrainę winą za brak postępów w implementacji porozumień mińskich. W takim duchu wypowiadał się na konferencji monachijskiej m.in. Sergiej Ławrow. W jego opinii zwołanie kolejnego szczytu w formacie normandzkim nie będzie możliwe do czasu wprowadzenia w życie ustaleń paryskich, rzekomo blokowanych przez Ukrainę. W podobnym tonie wypowiadał się rzecznik prasowy prezydenta Rosji Dmitrij Pieskow, który komentując stanowisko prezydenta Zełenskiego na temat rozmów z liderami samodzielnymi republik, zarzucił Ukrainie, że nie liczy się z ich stanowiskiem oraz nie jest gotowa do rozpoczęcia dialogu. Jednocześnie Rosja chwali polityków zachodnich, którzy wzywają do rozmów z Kreml, m.in. prezydenta Francji Emmanuela Macrona.

Podejmowane przez Ukrainę próby uregulowania sytuacji na Donbasie nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Symbolem niepowodzenia był atak separatystów na pozycje ukraińskie przeprowadzony 18 lutego 2020 r. Wszystko wskazuje na to, że Rosja – izolując Ukrainę i naciskając na nią – nie zamierza ustępować, czego dowodem jest m.in. próba narzucenia własnych warunków, jaką był plan „12 kroków”, oraz zwołanie 19 lutego 2020 r. posiedzenia Rady Bezpieczeństwa ONZ. W tym kontekście jak swoiste *mementum* brzmią słowa podsumowujące wystąpienie prezydenta Zełenskiego w Monachium. Jego zdaniem, Ukraina na swoim przykładzie przekonała się, że jedyną gwarancją bezpieczeństwa stanowią własna armia, broń atomowa i Sojusz Północnoatlantycki, a nie prawo międzynarodowe, ratyfikowane umowy, memoranda i dokumenty.