



■ 52. Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa: pomiędzy dialogiem a konfrontacją

Kamil Szubart

52. Monachijska Konferencja Bezpieczeństwa (12-14 lutego 2016 r.) zgromadziła 30 szefów państw i rządów, 70 ministrów spraw zagranicznych i obrony oraz kilkuset dyplomatów i ekspertów. Wśród zaproszonych gości znaleźli się również król Jordanii - Abdullah II, Sekretarz Generalny NATO - Jens Stoltenberg i Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa - Federica Mogherini. Organizatorzy, analogicznie jak w roku ubiegłym, przygotowali *Munich Security Report 2016: Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians*, dokument syntetycznie omawiający kluczowe zagrożenia bezpieczeństwa w ujęciu globalnym. Prezentacja raportu odbyła się 28 stycznia 2016 r. w Berlinie z udziałem byłego sekretarza generalnego ONZ - Kofi Annana, szefa urzędu kanclerskiego i koordynatora rządu federalnego ds. migracji - Petera Altmaiera oraz byłego kanclerza Austrii - Wolfganga Schüssela. W pracach nad *Munich Security Report 2016* uczestniczyli m.in. przedstawiciele środowisk akademickich, pracownicy takich ośrodków, jak *Chatham House*, *International Institute for Strategic Studies*, *IHS Jane's*, UNHCR i *Mercator Institute for China Studies* oraz analitycy ministerstw spraw zagranicznych i obrony, jak i urzędu kanclerskiego.

*

Pierwszy dzień zdeterminował wojna w Syrii i walka z tzw. Państwem Islamskim (ISIS). Na ten temat w swych inauguracyjnych przemówieniach wypowiadali się ministrowie obrony RFN i Francji: Ursula von der Leyen i Jean-Yves Le Drian. Minister von der Leyen wyraziła solidarność z Francją w kontekście ataków dokonanych w Paryżu przez komórki terrorystyczne powiązane z ISIS i Al-Kaidą. Podkreśliła, że celem tych organizacji oraz ich regionalnych odgałęzień (np. Al-Szabab), jest zniszczenie liberalnych i pluralistycznych społeczeństw Zachodu i stworzenie ogólnoswiatowego

Redakcja:

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

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 223/2016
23.02.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

kalifatu. Obaj ministrowie zwrócili uwagę na to, że w koalicji międzynarodowej walczącej z ISIS jest również miejsce dla Rosji, mimo że wspiera ona reżim prezydenta Baszara Al-Asada i od września 2015 r. dokonuje ataków powietrznych na pozycje umiarkowanej opozycji. Minister Le Drian podziękował z kolei stronie niemieckiej za obecność komponentu lotniczo-morskiego Bundeswehry w Syrii (6 myśliwców zwiadowczych, fregata i powietrzny tankowiec Airbus 310 MRTT), zaangażowanego w ramach „klauzuli wzajemnej obrony UE” na podstawie art. 42-7 Traktatu UE. O ile U. von der Leyen podkreśliła m.in. konieczność poprawy sytuacji ekonomicznej społeczności muzułmańskich dla zneutralizowania ekstremizmu islamskiego, o tyle J.-Y. Le Drian akcentował konieczność kontynuowania działań militarnych. Z perspektywy Paryża konieczne jest wdrożenie globalnej strategii w walce z ISIS i jak najszybsze wyzwolenie Mosulu i Ar-Rakki, co wymaga zakrojonej na szeroką skalę ofensywy lądowej. Francuski minister nie sprecyzował jednak, kto ma odgrywać główną rolę w takiej ofensywie.

U. von der Leyen, w odróżnieniu od ministra Le Driana, skupiła się również na kryzysie migracyjnym. Stwierdziła, że obecny kryzys należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: kryzysu humanitarnego na obrzeżach UE i kryzysu strefy Schengen. Mówiła o przyjęciu przez Niemcy w 2015 r. 1,1 mln uchodźców oraz o wzroście w państwach członkowskich UE poparcia dla ruchów o charakterze nacjonalistycznym i szowinistycznym. Minister von der Leyen opowiedziała się za ustanowieniem stałego ponadnarodowego mechanizmu rozdziału kwot uchodźczych w UE, wzmocnieniem ochrony granic zewnętrznych UE i kontynuowaniem wsparcia finansowego dla Turcji, Jordanii i Libanu. Jednym z kluczowych działań na rzecz ograniczenia niekontrolowanych migracji powinno być, jak podkreśliła minister, zwalczanie zorganizowanych grup przestępczych uczestniczących w przerzucaniu uchodźców z Turcji na obszar UE. Służyć temu ma wzmocnienie Frontexu i działania w ramach *Standing NATO Maritime*, zaakceptowane przez ministrów obrony państw NATO w Brukseli 10 lutego 2016 r. w odpowiedzi na propozycję, jaką kanclerz Angela Merkel wysunęła podczas spotkania z premierem Turcji Ahmetem Davutoğlu w Ankarze 8 lutego 2016 r. Zaangażowanie NATO na Morzu Egejskim polegać będzie na prowadzeniu rozpoznania, monitoringu i nadzoru we współpracy z Frontexem i strażami przybrzeżnymi Grecji i Turcji. U. von der Leyen podkreśliła również znaczenie Bundeswehry, która oprócz zaangażowania w działania patrolowo-szkoleniowe w Syrii i Iraku, aktywnie uczestniczy w programach służących integracji migrantów z niemieckim społeczeństwem i rynkiem pracy.

W panelu inauguracyjnym „*Daeshing*” *Terror and Safeguarding Liberties* udział wzięli również szefowie GCHQ (Robert Hannigan), AIVD (Rob Bertholee), EU INTCEN (Gerhard Conrad) i Wywiadu Narodowego USA (James Clapper)¹. Udział w jednym panelu szefów i koordynatorów służb specjalnych, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, był wydarzeniem

¹ GCHQ (*Government Communications Headquarters*) - Centrala Łączności Rządowej, brytyjska służba specjalna odpowiedzialna za pozyskiwanie informacji za pomocą wywiadu elektronicznego; AIVD (*Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*) - Główna Służba Wywiadu i Bezpieczeństwa Holandii. Gerhard Conrad - były wysokiej rangi oficer BND, szef rezydentury w Damaszku w latach 1998-2002. Regularnie pośredniczył w rozmowach pomiędzy Izraelem a Hezbollahem w sprawie wymiany porwanych izraelskich żołnierzy za bojowników. 13 grudnia 2015 r. wskazany przez Federicę Mogherini na szefa EU INTCEN (*EU Intelligence and Situation Centre*) w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS).

bezprecedensowym na tle poprzednich edycji konferencji w Monachium. Tematem przewodnim panelu była rola służb specjalnych w walce z zagrożeniem terrorystycznym generowanym przez ISIS i Al-Kaidę, jak również współpraca transatlantycka służb. Obecność J. Clappera miała również „ocieplić” wizerunek amerykańskich służb specjalnych nadwyreżony aferą Snowdena i działalnością NSA i CIA na terytorium Niemiec.

Kryzysowi migracyjnemu poświęcono ostatni panel pierwszego dnia konferencji - *Refuge Refused? The EU and the Migrant Crisis*. Udział w nim wzięli P. Altmeier, ministrowie spraw zagranicznych: Turcji - Mevlüt Çavuşoğlu, Holandii - Bert Koenders, Włoch - Paolo Gentiloni, oraz dyrektor Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji - William Lacy Swing. Szef tureckiej dyplomacji podkreślił wysiłki swego kraju, na terytorium którego przebywa 2,5 mln uchodźców wojennych z Syrii. Równocześnie ostrzegł, że zdobycie Aleppo, największego miasta w Syrii, przez siły reżimu prezydenta al-Asada, spowoduje kolejną falę migracji na terytorium Turcji, w ramach której może przybyć nawet kilkaset tysięcy nowych osób. Z kolei P. Altmeier uzasadnił dotychczasowe działania Niemiec ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa humanitarnego, jak również koniecznością zapobieżenia katastrofie humanitarnej na Bałkanach Zachodnich i wzdłuż granic zewnętrznych UE. Podobnie jak minister von der Leyen, pokreślił on konieczność wsparcia finansowego dla Jordanii, Libanu i Turcji, które jako sąsiedzi Syrii są w pierwszej kolejności celem dla syryjskich uchodźców. Uczestnicy panelu zgodzili się, że wdrożenie planu pokojowego na rzecz Syrii zaproponowanego przez Międzynarodową Grupę Wsparcia Syrii (ISSG) na marginesie Konferencji w Monachium będzie możliwe jedynie przy całkowitej implementacji zawieszenia broni przez strony konfliktu, dostarczeniu międzynarodowej pomocy humanitarnej dla Aleppo, Deir ez-Zor i na rolnicze przedmieścia Damaszku oraz wznowieniu rozmów w Genewie zerwanych na początku lutego 2016 r.

*

Agenda drugiego dnia tegorocznej Konferencji Bezpieczeństwa została poświęcona kryzysowi w Donbasie, deficytowi bezpieczeństwa wzdłuż wschodniej flanki NATO i przyszłej roli Sojuszu. Sekretarz Generalny NATO Jens Stoltenberg, którego wystąpienie poprzedziło panel z udziałem premierów Francji i Rosji: Manuela Vallsa i Dmitrija Medwiediewa, bezpośrednio odniósł się do konfliktu na wschodniej Ukrainie i agresywnych działań Moskwy w stosunku do najbliższych sąsiadów - Ukrainy i krajów bałtyckich. Zdecydowanie podkreślił, że celem NATO nie jest konfrontacja z Rosją, ale Sojusz musi zdecydowanie odpowiedzieć na ewentualne zagrożenia swych członków w ramach Traktatu Waszyngtońskiego, nie zamykając jednocześnie kanałów dialogu w ramach koncepcji „obrony i dialogu”. Premier Miedwiediew oskarżył natomiast Zachód o działania mające na celu zmianę europejskiej architektury bezpieczeństwa i prowadzenie agresywnej polityki w stosunku do Rosji, co skutkuje nową zimną wojną. Przypomniał również wystąpienie prezydenta Putina na 43. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w 2007 r., który ostrzegał przed negatywnymi skutkami „ideologicznych stereotypów i podwójnej moralności Zachodu”. Podobny ton wypowiedzi został utrzymany przez ministra Ławrowa, który uczestniczył w panelu *Foreign Ministers' Debate* z udziałem ministrów spraw zagranicznych RFN, Rosji i Wielkiej Brytanii. Szef rosyjskiej dyplomacji zarzucił stronie ukraińskiej niewywiązywanie się z porozumień mińskich, m.in. brak działań na rzecz decentralizacji kraju i przyznania szerokiej

autonomii Donbasowi, jak również permanentne wsparcie materialno-szkoleniowe dla ukraińskiej armii ze strony USA i pozostałych państw członkowskich NATO.

Z krytyką rosyjskich działań na wschodniej Ukrainie i w Syrii wystąpił przede wszystkim sekretarz stanu USA John Kerry i przewodniczący senackiej komisji sił zbrojnych John McCain. J. Kerry podkreślił silne więzi transatlantyckie oraz działania na rzecz wzmocnienia amerykańskiej obecności w Europie w ramach Europejskiej Inicjatywy Bezpieczeństwa (*European Reassurance Initiative*), przedstawionej przez prezydenta Baracka Obamę podczas wizyty w Polsce i Estonii w czerwcu 2014 r. Waszyngton zdecydował się zwiększyć swój wkład finansowy z obecnych 790 mln do 3,4 mld USD, które zostaną wykorzystane głównie na zwiększoną obecność rotacyjną sił amerykańskich w Europie Środkowo-Wschodniej i krajach bałtyckich, wspólne ćwiczenia oraz wsparcie materialno-szkoleniowe dla ukraińskiej armii. Sekretarz Kerry zwrócił również uwagę na konieczność pogłębienia współpracy pomiędzy USA i państwami członkowskimi UE poprzez zawarcie transatlantyckiego porozumienia handlowego TTIP oraz pozostania Wielkiej Brytanii w UE.

Znacznie ostrzejsze stanowisko zaprezentował senator McCain, który stwierdził, że Rosja prowadzi działania na rzecz rozbicia jedności wśród europejskich członków NATO, wykorzystując do tego m.in. kryzys migracyjny i wzrost poparcia dla partii politycznych i ruchów kontestujących solidarność europejską. Wyraził sceptycyzm wobec porozumienia ISSG w tym przede wszystkim wobec realizacji zobowiązań Moskwy, uznając, że służy ono wyłącznie prezydentowi Putinowi i wspieranym przez Rosję siłom prezydenta al-Asada, kontynuującym ofensywę na Aleppo. Według senatora McCaina rosyjskim celem w Syrii jest ustanowienie silnego przyczółku, który umożliwi Moskwie oddziaływanie na cały region Bliskiego Wschodu.

Z kolei szefowie i ministrowie spraw zagranicznych państw wschodniej flanki NATO zwrócili uwagę na pogłębiający się deficyt bezpieczeństwa w regionie spowodowany agresywną polityką Moskwy, która uwzględnia również użycie siły militarnej. Prezydent Andrzej Duda uczestniczący w panelu *Presidential Debate* z udziałem głów państw: Finlandii (Sauli Niinistö), Litwy (Dalia Grybauskaitė) i Ukrainy (Petro Poroszenko) oraz przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (Martin Schulz), podkreślił konieczność wzmocnienia wschodniej flanki NATO poprzez stałą obecność znaczących sił Sojuszu w Polsce i państwach bałtyckich. Prezydent Duda odniósł się również do projektu *Nord Stream II*. Uznając ten projekt za wyłącznie polityczny wskazał, że wzajemne relacje krajów UE powinny opierać się na obustronnym szacunku. Prezydent Poroszenko kolejny raz podkreślił, że konflikt w Donbasie nie ma tylko charakteru wewnętrznego, lecz związany jest z agresją Rosji, która dodatkowo próbuje promować „alternatywną” wizję Europy poprzez wspieranie partii i ruchów społecznych o charakterze prorosyjskim. Zaapelował o utrzymanie sankcji wobec Rosji, służących utrzymaniu Moskwy przy stole negocjacyjnym. Peten dialog, przekonywał prezydent Poroszenko, możliwy będzie jednak jedynie w przypadku wycofania rosyjskich sił z terytorium Ukrainy i zwrotu Krymu. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego z kolei zaznaczył, że rosyjski rząd próbuje wbić klin pomiędzy państwa członkowskie UE, czym odniósł się pośrednio do współpracy ekonomicznej pomiędzy Rosją i Węgrami.

W panelu *Between Reassurance and Reengagement? The Future of NATO*, z udziałem premier Norwegii Erny Solberg, ministrów obrony Wielkiej Brytanii Michaela Fallona i Szwecji Petera Hultqvista, ministra spraw zagranicznych Polski Witolda Waszczykowskiego i szefa Komitetu Wojskowego NATO gen. Petra Pavela, skupiono się nad przyszłością Sojuszu i jego zdolności odstraszania. Szef polskiej dyplomacji podkreślił, że decyzje podjęte na szczycie NATO w Newport we wrześniu 2014 r. są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa członkom Sojuszu z Europy Środkowo-Wschodniej. Odnosząc się do *Aktu Stanowiącego o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa pomiędzy NATO i Federacją Rosyjską* z 27 maja 1997 r. stwierdził, że pod wpływem działań Moskwy dokument ten stracił na aktualności, i jednocześnie zastrzegł, że druga część aktu dotycząca kanałów komunikacji powinna nadal obowiązywać. Polskie postulaty wzmocnienia wschodniej flanki NATO zostały w pełni poparte przez premier Norwegii. Z kolei szef resortu obrony Szwecji, którego udział w panelu służył zamanifestowaniu silnych relacji pomiędzy Sztokholmem i NATO, podkreślił bezsprzeczne złamanie przez Rosję prawa międzynarodowego w kontekście aneksji Krymu w marcu 2014 r.

*

Cele Niemiec w Monachium były artykułowane przede wszystkim przez minister von der Leyen i ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera. Występujący dwukrotnie w Monachium Minister Steinmeier w pierwszej kolejności odniósł się do niemieckiego przewodnictwa w OBWE i spotkania ISSG, które miało miejsce w przededniu konferencji. Zaznaczył, że sukces porozumienia będzie możliwy po pełnej implementacji decyzji o wstrzymaniu walk i dostarczeniu pomocy humanitarnej do okrażonych obszarów, jak również po wznowieniu rozmów w Genewie, które zaplanowano na 25 lutego 2016 r. Minister Steinmeier podkreślił też kluczową rolę Turcji, Iranu i Arabii Saudyjskiej w rozwiązaniu kryzysu w Syrii, jak również zaangażowania dyplomatycznego, finansowego i militarnego Berlina. Drugie wystąpienie miało miejsce w panelu *Foreign Ministers' Debate* z udziałem ministrów spraw zagranicznych Rosji i Wielkiej Brytanii. Szef niemieckiej dyplomacji zwrócił uwagę na udział Bundeswehry w operacjach na Bliskim Wschodzie i w Afryce. Nawiązał tym samym do decyzji Berlina z 6 stycznia 2016 r., który zaaprobował przedłużenie do 31 stycznia 2017 r. mandatu misji szkoleniowych Bundeswehry w północnym Iraku i Mali (*MINUSMA*). Minister odniósł się też do procesu modernizacji Bundeswehry. W ciągu najbliższych 15 lat Niemcy przeznaczą na ten cel 130 mld euro, co ma służyć zwiększeniu niemieckiego wkładu w zbiorowe bezpieczeństwo obszaru transatlantyckiego. Minister Steinmeier zwrócił również uwagę na inne niestabilne obszary, które pod wpływem ekspansji ISIS w Syrii i północnym Iraku zostały zmarginalizowane, a są nadal zagrożone ekstremizmem islamskim: Afganistan i Libię.

*

Pomimo że tegoroczna agenda Konferencji w Monachium koncentrowała się na konflikcie w Syrii, kryzysie migracyjnym i sytuacji w Donbasie, nie zabrakło tematów dotyczących wyzwań bezpieczeństwa poza obszarem euroatlantyckim. W panelu *Doubling Down? China and the International Order(s)*, w którym udział wzięli m.in. były premier Australii Kevin Rudd, minister obrony Singapuru Ng Eng Hen i przewodniczący Komisji ds. Stosunków Międzynarodowych Senatu USA Robert Corker, prele-

genci omawiali wzrost roli Pekinu na arenie międzynarodowej, m.in. spory terytorialne o wyspy Diaoyu/Senkaku, oraz znaczenie Nowego Jedwabnego Szlaku dla Chin i UE.

Analogicznie do Konferencji Bezpieczeństwa w 2015 r., w tym roku także zdecydowano się na panel poświęcony epidemiom i pandemiom: *Night Owl Session: The Plot Sickens - The Health-Security Nexus*. Uwaga prelegentów skoncentrowała się na epidemii wirusa Zika w Brazylii, który może rozprzestrzenić się na wszystkie kraje Ameryki Południowej. Implementacja porozumienia klimatycznego zawartego podczas paryskiej konferencji klimatycznej w grudniu 2015 r. stała się z kolei głównym tematem panelu *Climate and Energy Security: Is the Heat Still on?*

Na marginesie konferencji odbyło się kilka kluczowych spotkań wielostronnych. Kilkugodzinne spotkanie ISSG i dwustronne rozmowy amerykańsko-rosyjskie, które odbyły się w nocy z 11 na 12 lutego 2016 r., poskutkowały przyjęciem kolejnego planu na rzecz Syrii. Przed rozpoczęciem drugiego dnia obrad miało miejsce również spotkanie ministrów spraw zagranicznych w formacie normandzkim na temat konfliktu w Donbasie. Jego uczestnicy wyrazili wolę dalszej implementacji postanowień mińskich z 12 lutego 2015 r. Było to pierwsze spotkanie szefów dyplomacji RFN, Francji, Rosji i Ukrainy od 6 listopada 2015 r. Z inicjatywy ministra Steinmeiera i sekretarza stanu USA Kerry'ego zaproszono do Monachium przedstawicieli Libijskiej Rady Prezydenckiej, którzy w dniu 13 lutego 2016 r. odbyli wielostronne rozmowy z ministrami spraw zagranicznych RFN, USA, Egiptu, Włoch, Francji, z Wysokim Przedstawicielem UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Specjalnym Wysłannikiem ONZ do Libii Martinem Koblerem. Głównym tematem rozmów była sytuacja wewnętrzna w Libii, kryzys migracyjny i walka z libijskimi odtłamami ISIS.

*

Obrady 52. Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa zdominowała wojna w Syrii, niekontrolowane migracje, konflikt w Donbasie i sytuacja na wschodniej flance NATO. Obawy państw członkowskich NATO z Europy Środkowo-Wschodniej i krajów bałtyckich spotkały się ze zrozumieniem decydentów politycznych z Europy Zachodniej i USA, jednak nie zdecydowano się przedstawić żadnych propozycji konkretnych działań służących stałej obecności sił Sojuszu na ich terytorium. Waszyngton potwierdził jedynie doniesienia o przeznaczeniu na Europejską Inicjatywę Bezpieczeństwa 3,4 mld USD, które zostaną przede wszystkim przeznaczone na kontynuowanie rotacyjnej obecności sił amerykańskich w regionie. Szczególną powściągliwość w tej kwestii wykazali przedstawiciele Francji i RFN, którzy skupili się na konflikcie w Syrii i kryzysie migracyjnym. Paryż obecnie stawia na kontynuowanie nalotów na pozycje ISIS i Frontu al-Nusra. Z kolei niemieckie działania koncentrują się na misjach patrolowych i rozpoznawczych. Ministrowie von der Leyen i Steinmeier podkreślali konieczność kontynuowania dialogu w ramach ISSG, implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ numer 2254 z 18 grudnia 2015 r., przy jednoczesnym zaangażowaniu w rozwiązanie konfliktu Iranu, Arabii Saudyjskiej i Turcji. Obecność w Monachium ministrów spraw zagranicznych: Arabii Saudyjskiej Abdela bin Ahmeda Al-Jubeira i Iranu Mohammada Javada Zarifa, oraz ich udział w rozmowach na temat Syrii w ramach ISSG należy uznać za sukces dyplomacji niemieckiej, która w obliczu kryzysu pomiędzy Rijadem i Teheranem kontynuuje ofensywę dyplomatyczną na Bliskim Wschodzie.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

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