



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 121 (1694), 4 września 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Zakończenie konfliktu w Syrii jako wyzwanie dla Unii Europejskiej

Patrycja Sasnal

Wojna w Syrii wkroczyła w końcowy etap, w którym działania wojskowe zdominuje dyplomacja. Najbardziej prawdopodobny scenariusz zakończenia tego konfliktu – zwycięstwo władz w Damaszku – niesie dla UE szereg politycznych zagrożeń. Są nimi: legitymizacja niedemokratycznych władz, zaangażowanie w upolitycznione i nieprzyczyniające się do podniesienia poziomu życia projekty rekonstrukcyjne oraz polityczny zysk Rosji bez adekwatnych kosztów odpowiedzialności za los powracających do Syrii uchodźców.

Schyłek działań wojskowych. Od 2017 r. sytuacja w Syrii stabilizuje się na korzyść władz w Damaszku. Spośród strategicznych i dużych aglomeracji wojskom rządowym pozostają do odbicia prowincja Idlib (ok. 2,5 mln mieszkańców, pod kontrolą zarówno umiarkowanej opozycji, jak i grup powiązanych z Al-Kaidą) oraz terytorium Syrii na wschód od Eufratu, kontrolowane przez koalicję kurdyjsko-arabską. Syryjczyków w prowincji Idlib częściowo wspiera Turcja, a Kurdów na północnym wschodzie – USA i międzynarodowa koalicja przeciw tzw. Państwu Islamskiemu (PI). Z tych dwu terytoriów pierwszym celem syryjskiego reżimu będzie Idlib: trwają negocjacje popierających Asada Rosjan z Turcją i organizacjami kontrolującymi prowincję, by przejęcie odbyło się bez walki. Równie możliwe są jednak intensywne zmagania zbrojne o ten obszar.

Nie można wykluczyć, że USA przystaną na ostateczne zwycięstwo Asada. Sygnałem takiego przyzwolenia był brak amerykańskiej reakcji na złamanie przez armię syryjską porozumienia między USA, Rosją i Jordanią z lipca 2017 r., zakładającego wyłączenie miast Dar'a, Al-Kunajtira i As-Suwajda' z działań wojskowych. Na przełomie czerwca i lipca br. zostały one zdobyte przez wojska rządowe. W zamian za akceptację przez USA Asada u władzy, Rosja może doprowadzić do ograniczenia obecności sił irańskich w Syrii. Iran zgodzi się na to, jeśli zapewni sobie odpowiednio korzystny udział w odbudowie gospodarczo uzależnionej od niego Syrii oraz polityczne wpływy w tym kraju. Rosyjskim celem doraźnym jest zdobycie funduszy dla rządu w Damaszku oraz rozpowszechnienie opinii, że sytuacja w Syrii ulega normalizacji. To z kolei ma przekonać Amerykanów do wycofania ok. 2 tys. żołnierzy z Syrii, a Europejczyków – do uznania problemu syryjskich uchodźców za kontrolowany. Jeśli to się uda, Rosja będzie bliżej celu strategicznego, którym pozostaje budowanie argumentacji na rzecz zniesienia nałożonych na nią sankcji. Udział w odbudowie Syrii ma zapewnić.

Syria wchodzi zatem w końcowy etap konfliktu, w którym działania wojskowe zostaną zdominowane przez dyplomatyczne: negocjacje pokojowe (w tym kwestie syryjskiego ustroju) i rywalizację w ramach planów odbudowy kraju.

Negocjacje pokojowe. Od końca 2011 r. trwają próby pokojowego rozwiązania konfliktu w Syrii. Pierwotnie głównym torem rozmów były negocjacje w Genewie pod auspicjami ONZ. Wskutek bezpośredniego zaangażowania wojskowego Rosji, Iranu i Turcji od 2016 r. toczą się też dodatkowo negocjacje wewnętrznsyryjskie pod patronatem tych trzech państw (tzw. proces astański). Tych dwu torów negocjacji nie można uznać za komplementarne, ponieważ wraz z aktywizacją procesu astańskiego osłabło zainteresowanie stron procesem genewskim.

Staffan de Mistura, specjalny wysłannik ONZ ds. Syrii, odpowiedzialny za proces genewski, musi blisko współpracować z przedstawicielami Rosji, Iranu i Turcji, legitymizując tym samym proces astański. Celem de Mistury jest obecnie uzgodnienie składu 50-osobowego syryjskiego komitetu, który rozpocznie debatę nad powojenną konstytucją. Do tej pory władze w Damaszku wyznaczyły 50 kandydatów, a Turcja w imieniu opozycji – także 50 osób. Ze względu na silną pozycję negocjacyjną Asad najpewniej wymusi większość w komitecie i będzie miał kontrolę nad jego pracami, czyli też nad ewentualnymi zmianami ustrojowymi w Syrii. Wraz z porozumieniem o zakończeniu konfliktu kwestia winy za zbrodnie wojenne prawdopodobnie zostanie zamknięta i żadna ze stron nie będzie pociągnięta do odpowiedzialności.

Powojenna rekonstrukcja. Dla państw trzecich nowym polem rywalizacji w Syrii będzie rekonstrukcja kraju: zarówno niesienie pomocy humanitarnej, jak i plany odbudowy infrastruktury państwa.

W największym stopniu to państwa UE są gotowe pomóc powojennej Syrii. Podczas konferencji temu poświęconej, w kwietniu br. w Brukseli, UE i kraje członkowskie zadeklarowały wsparcie w wysokości 4,8 mld euro do 2020 r. W obecnej sytuacji nie można tej pomocy dostarczyć potrzebującym bez pośrednictwa Rosji, Iranu lub władz Syrii. W sierpniu br. Francja zdecydowała się współpracować z Rosją: 44 tony sprzętu medycznego, koców i namiotów o wartości 500 tys. euro wysłano do rosyjskiej bazy wojskowej Hmejmim w Syrii. Według dyplomatów francuskich wsparcie to miało być dystrybuowane pod nadzorem ONZ, która zaprzeczyła tym informacjom. Finalnie to Syryjski Czerwony Półksiężyc, współpracujący z MKCK, rozdysonował pomoc w Dumie koło Damaszku. Francusko-rosyjska współpraca miała być próbą budowy zaufania na poczet przyszłych projektów pomocowych. Rosjanie intensywnie działają na rzecz włączenia państw UE w odbudowę Syrii, argumentując to umożliwieniem powrotu uchodźców. Od początku 2018 r. tylko 13 tys. Syryjczyków z państw ościennych wróciło do swoich domów – obawiają się oni prześladowań władz za wyjazd z kraju. Szanse na to, że odbudowa państwa będzie postępować w sposób przejrzysty są znikome. Biorąc pod uwagę poziom korupcji, jest wysoce prawdopodobne, że kontrakty na odbudowę będą przydzielane według klucza politycznego, a środki defraudowane na korzyść wysokich urzędników syryjskich.

Propagandowo władze w Syrii już w 2016 r. rozpoczęły rekonstrukcję: zainicjowano wówczas projekt odbudowy Damaszku, symbolizujący odnowę całego kraju ze zniszczeń wojennych. Odbudowa stolicy odbywała się jednak poprzez wywłaszczenie mieszkańców za symboliczne odszkodowania, wypłacane z opóźnieniem, a nowo powstające nowoczesne dzielnice nie są dostępne dla biedniejszych mieszkańców. Pogłębia to nierówności klasowe i nie likwiduje skutków wojny w Syrii. W kwietniu br. rząd przyjął dekret nr 10, nakazujący właścicielom nieruchomości w odbudowywanych miastach udokumentowanie własności. Ci, którzy tego nie zrobili, zostali wywłaszczeni. Ponad 10 mln Syryjczyków opuściło ojczyznę, a akty własności przed wojną miała tylko połowa gospodarstw w Syrii (wiele z nich zostało zniszczonych). Każde to sądzić, że władze Syrii zdołały w ten sposób wywłaszczyć dużą część miejskich nieruchomości, przygotowanych dla zagranicznych deweloperów pod przebudowę.

Wnioski i rekomendacje. Terytorium Syrii zostanie wkrótce podzielone na obszary pod kontrolą władz w Damaszku i prowincje nadzorowane głównie przez Kurdów, wspieranych przez USA tak długo, jak długo będą potrzebni do całkowitego zwalczania PI. Negocjacje pokojowe w sprawie zakończenia konfliktu w Syrii należy uznać za nieudane. Syryjska wojna dobiega końca nie dzięki rokowaniom, ale poprzez militarne zwycięstwo jednej z walczących stron. W tej sytuacji rozmowy pokojowe na temat Syrii stają się dyplomatyczną pułapką: mogą legitymizować wojskowe zwycięstwo Asada i niedemokratyczny ustrój państwa. Pułapka ta jest szczególnie niebezpieczna dla zaangażowanych w negocjacje UE i ONZ. Jeśli władze Syrii nie zostaną osądzone w sprawie zbrodni podczas wojny domowej, a wysiłki w tym celu nie powiodą się, rząd syryjski powinien spotkać międzynarodowy ostracyzm ze strony państw członkowskich UE.

O ile to możliwe, państwa UE powinny nieść pomoc potrzebującym na obszarach pod kontrolą Asada przede wszystkim bezpośrednio, przez ONZ lub z pomocą rozpoznanych partnerów lokalnych, a nie przez pośredników rosyjskich czy związanych z władzami w Damaszku. Współpraca z Rosją w Syrii jest niekiedy nieunikniona, jednak ilekroć strona rosyjska staje się podwykonawcą niesionej przez UE pomocy (co jest jej intencją), musi się zobowiązać do zapewnienia wracającym uchodźcom bezpieczeństwa i respektować dobrowolność ich decyzji, zapewnić godne warunki powrotów oraz trwałość wprowadzonych rozwiązań. Nawet formalne prawnomiędzynarodowe zobowiązanie nie zagwarantuje jego wykonania, ale mogłoby stanowić narzędzie politycznego nacisku na Rosję i powinno być częścią końcowego porozumienia w sprawie Syrii. Pozwoliłoby to UE i ONZ firmować je, zmniejszając ryzyko utraty wiarygodności.

Wiele wskazuje na to, że ewentualne plany odbudowy Syrii będą skrajnie nieuczciwe i upolitycznione. Ryzyko ekonomicznej i politycznej porażki jest tak duże, że państwa UE nie powinny w ogóle rozważać finansowania odbudowy tej części infrastruktury, która nie przyczynia się do podniesienia ogólnego dobrostanu syryjskiego społeczeństwa.