

(Nie)porozumienie genewskie w sprawie Ukrainy

Wojciech Konończuk, Agata Wierzbowska-Miazga

17 kwietnia w Genewie szefowie dyplomacji Rosji, Stanów Zjednoczonych, Ukrainy i Unii Europejskiej przyjęli wspólną deklarację dotyczącą kryzysu na Ukrainie. Dokument ten, choć zawiera listę kroków, jakie miałyby prowadzić do deeskalacji napięcia, ma jednak bardzo ogólnikowy charakter i pozostawia każdej ze stron szerokie pole do interpretacji większości zapisów, w tym kluczowego sformułowania „wszystkie strony” konfliktu. Potwierdzeniem istotnej różnicy stanowisk pomiędzy uczestnikami spotkania było zorganizowanie oddzielnych konferencji prasowych, podczas których strony przedstawiły rozbieżne interpretacje porozumienia.

Dokument z Genewy nie oznacza przełomu w kryzysie na Ukrainie ani nie świadczy, że jego sygnatariusze porozumieli się w sprawie normalizacji sytuacji. Tym samym porozumienie nie będzie miało realnego wpływu na dalszy rozwój kryzysu na wschodzie Ukrainy. Zbliżające się wybory prezydenckie (25 maja), które próbuje storpedować Rosja oraz brak gotowości Kijowa do uwzględnienia rosyjskich żądań oznaczają, że prawdopodobne jest narastanie inspirowanego przez Moskwę napięcia we wschodniej części Ukrainy i kolejnych jej prób poszerzania obszaru destabilizacji na południową część kraju.

Ustalenia spotkania

W przyjętej podczas spotkania deklaracji uzgodniono m.in., że: „wszystkie strony” zobowiązują się do powstrzymywania się od jakichkolwiek form przemocy, zastraszania lub prowokacji; wszystkie nielegalne uzbrojone grupy muszą zostać rozbrojone; wszystkie nielegalnie zajęte budynki, place i ulice w ukraińskich miastach muszą zostać zwolnione; wszyscy „uczestnicy protestów” oraz ci, którzy dobrowolnie złożą broń, zostaną objęci amnestią, która jednak nie będzie dotyczyć tych, którzy zostaną uznani za winnych ciężkich przestępstw. Strony zgodziły się również, że Specjalna Misja Monitorująca OBWE „w najbliższych dniach” powinna odgrywać czołową rolę w zapewnieniu pomocy władzom ukraińskim i „lokalnym wspólnotom” w natychmiastowej realizacji środków, służących deeskalacji. USA, UE i Rosja zobowiązały się do poparcia Misji OBWE, w tym przez wysłanie obserwatorów.

W dokumencie znalazł się również zapis, że przygotowywana reforma konstytucyjna na Ukrainie będzie transparentna, uwzględni interesy wszystkich regionów, „weźmie pod uwagę” opinie społeczne i możliwość wnoszenia doń zmian. Ustalono ponadto, że Ukrainie potrzebna jest ekonomiczna i finansowa stabilizacja, deklarując, że strony są gotowe przedyskutować dodatkową pomoc wraz z implementacją zapisów przyjętego dokumentu.

Rosyjska interpretacja

Deklarację genewską Rosja wpisuje w swoją strategię wobec Ukrainy. W specyficznej, przyjętej przez Rosję, interpretacji dokumentu, zawiera on trzy kluczowe elementy. Po pierwsze, zobowiązanie rządu w Kijowie do nieużywania siły wobec uzbrojonych separatystów, a Zachodu do wpływania na rząd ukraiński w tym kierunku. Po drugie, zobowiązanie władz ukraińskich wobec innych sygnatariuszy, w tym Rosji, dotyczące procesu konstytucyjnego i jego rezultatów. W ten sposób Rosja przypisuje sobie formalny pretekst do ingerowania w proces ukraińskiej reformy w roli swoistego recenzenta. Po trzecie, dokument przyjmuje rosyjską interpretację kryzysu na Ukrainie jako konfliktu wewnątrzukraińskiego; z porozumienia nie wynikają też żadne konkretne zobowiązania dla strony rosyjskiej.

Dla Rosji korzystne jest pominięcie w dokumencie kwestii wyborów prezydenckich na Ukrainie. Oznacza to, że Moskwa, chcąc uzyskać przez wybory gwarancje zmian konstytucyjnych na Ukrainie zgodnych z jej postulatami, nie została w żadnym sposób ograniczona w możliwościach podważania prawomocności wyborów i ich wyników, jeśli jej warunki nie zostaną spełnione. Za niewątpliwą sukces strony rosyjskiej uznać należy, że w deklaracji nie wspomniano o Krymie, co z punktu widzenia Moskwy oznacza uznanie, że kwestia statusu półwyspu jest zamknięta i jego rewizja nie warunkuje zakończenia konfliktu. W dokumencie nie znalazł się także podnoszony przez zachodnią i ukraińską dyplomację postulat wycofania rosyjskich wojsk skoncentrowanych na granicy rosyjsko-ukraińskiej. Ponadto Rosja biorąc udział w spotkaniu w Genewie, zademonstrowała postawę koncyliacyjną, utrudniając możliwość wprowadzenia przeciwko niej przez Zachód realnych ekonomicznych sankcji.

Przyjęcie porozumienia genewskiego, dokumentu zobowiązującego władze Ukrainy do określonych działań, zbieżnych z postulatami rosyjskimi, Rosja wykorzystuje jako kolejny element dyplomatycznego i propagandowego nacisku na Kijów (podobnie jak dotąd było z porozumieniem z 21 lutego). Niejasność sformułowań dokumentu pozwala Rosji zarzucać ukraińskim władzom jego łamanie, i tym samym uzasadnić i usprawiedliwić swoje ewentualne dalsze działania wobec Ukrainy.

Z komentarzy strony rosyjskiej po przyjęciu deklaracji genewskiej, jednoznacznie wynika, że Rosja nie uważa się za stronę konfliktu, którą obowiązywałyby przyjęte ustalenia. Rosja interpretuje kluczowe sformułowanie „wszystkie strony” jako odnoszące się wyłącznie do aktorów ukraińskiej sceny politycznej. Sama natomiast aspiruje do roli gwaranta stabilizacji na Ukrainie, który może dyktować jej swoje warunki. Moskwa, wybiórczo i jednostronnie interpretując zapisy deklaracji, wykorzystuje ją m.in. dla zablokowania wszelkich siłowych działań Kijowa wobec separatystów, dla politycznego wsparcia separatystów na wschodzie Ukrainy i wpływania na kształt reformy konstytucyjnej na Ukrainie. W wypowiedziach ministra Ławrowa i oświadczeniach rosyjskiego MSZ pojawiają się ostre zarzuty wobec władz w Kijowie o rzekome naruszanie zasad deklaracji genewskiej i nierealizowanie ustaleń, co pokazuje, iż przyjęcie tego dokumentu stało się dla Rosji instrumentem politycznej presji na Ukrainę, a także na Zachód.

Kalkulacje Ukrainy

Strona ukraińska wzięła udział w spotkaniu w Genewie z innymi intencjami niż Rosja. Po pierwsze, Kijów chciał pokazać, że jest realnie zainteresowany rozwiązaniem konfliktu i deeskalacją sytuacji na wschodniej Ukrainie. Po drugie, Ukraina liczyła, że spotkanie stanie się forum do potępienia działań inspirowanych przez Moskwę separatystów. Po trzecie, z punktu widzenia Ukrainy podpisanie wspólnego ze stroną rosyjską dokumentu jest równoznaczne z faktycznym uznaniem przez Moskwę nowego rządu ukraińskiego.

W percepcji ukraińskiej porozumienie jest sukcesem, bo nie nakłada na Kijów żadnych zobowiązań prawnych poza zaprzestaniem działań siłowych wobec separatystów. W dokumencie znalazła się wprawdzie – deklarowana już wcześniej przez Kijów – zapowiedź przeprowadzenia reformy konstytucyjnej, w tym decentralizacji kraju, ale porozumienie nie określa kształtu przyszłej reformy (Rosja naciskała na federalizację kraju). Sukcesem Kijowa było ponadto niezaproszenie do Genewy przedstawicieli separatystów, co było postulatem rosyjskim.

Ukraina podjęła już konkretne kroki w kierunku wypełnienia porozumienia genewskiego. 18 kwietnia Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony wydała decyzję o wstrzymaniu operacji antyterrorystycznej w obwodach donieckim i ługańskim. Decyzja RBNiO nie wpłynęła jednak znacząco na ograniczenie działań prorosyjskich bojówek, nadal dochodziło do incydentów z użyciem broni palnej oraz prób zajmowania budynków publicznych w małych miejscowościach. Tego samego dnia rząd ukraiński przygotował projekt ustawy o amnestii dla separatystów i wydał rozporządzenie o początku prac nad reformą decentralizacyjną.

W związku z kolejnymi działaniami separatystów w Słowiańsku, w tym incydem w nocy z 19 na 20 kwietnia, w którym zginęły trzy osoby oraz dokonany tam zabójstwami dwóch proukraińskich aktywistów, p.o. prezydent Ołeksandr Turczynow zwrócił się 22 kwietnia od Rady Najwyższej o wznowienie operacji antyterrorystycznej. Władze ukraińskie stoją na stanowisku, że w związku z faktycznym zignorowaniem przez separatystów ustaleń genewskich Kijów nie jest zobligowany do ich przestrzegania. Jednocześnie ukraiński MSZ kilkakrotnie oskarżył Rosję o brak gotowości do wypełniania porozumienia i kontynuowanie wspierania separatystycznych bojówek na terytorium Ukrainy.

Możliwy rozwój sytuacji po Genewie

Porozumienie genewskie nie oznacza początku odzyskiwania przez Kijów inicjatywy i nie będzie miało realnego wpływu na sytuację na wschodzie Ukrainy. Rosja i Ukraina już oskarżają się nawzajem o niedotrzymywanie zapisów dokumentu. Stany Zjednoczone kilkakrotnie w ostatnich dniach zarzuciły Moskwie złą wolę i niewypełnianie porozumienia, grożąc wprowadzeniem kolejnych sankcji. O ile sankcje amerykańskie są prawdopodobne, o tyle ustalenia genewskie wpłynęły łagodząco na stanowisko kluczowych państw UE, *de facto* hamując dalsze unijne restrykcje wobec Rosji.

W obecnej sytuacji należy oczekiwać prowokacji ze strony separatystów na wschodniej i południowej Ukrainie w celu sprowokowania Kijowa do dalszych działań siłowych, co pozwoliłoby Moskwie na propagandowe oskarżenie władz ukraińskich o złamanie zapisów dokumentu z Genewy. Wydaje się, że im bliżej terminu wyborów prezydenckich, tym

Moskwa będzie bardziej zdeterminowana, aby doprowadzić do dalszej eskalacji sytuacji, aby zademonstrować, że Kijów nie kontroluje części kraju i w tej sytuacji przeprowadzenie wyborów jest niemożliwe. Szczególnie napiętej sytuacji należy oczekiwać 9 maja (rocznica zakończenia II wojny światowej) i 11 maja, kiedy separatyści zapowiedzieli przeprowadzenie referendum w sprawie statusu regionu. Rozpoczęte 22 kwietnia w Donbasie strajki górników mogą zaś oznaczać, że Moskwa będzie chciała sprowokować w regionie antyrządowe demonstracje na tle socjalnym. W przypadku niepowodzenia rosyjskich prób aktywizacji mieszkańców wschodu kraju prawdopodobny jest wzrost rosyjskich działań dywersyjnych i większe niż dotychczas rosyjskie zaangażowanie wojskowe na Ukrainie.

Współpraca: [Witold Rodkiewicz](#)