Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 25.06.2014 www.osw.waw.pl

Kruchy rozejm w Donbasie

Tadeusz Iwański, Witold Rodkiewicz

20 czerwca prezydent Petro Poroszenko ogłosił 15-punktowy plan pokojowy oraz jednostronne zawieszenie operacji antyterrorystycznej w Donbasie do 27 czerwca. Umożliwiło to przeprowadzenie 23 czerwca w Doniecku konsultacji z udziałem przedstawicieli Ukrainy, Rosji i OBWE oraz separatystów, w rezultacie których ci ostatni zadeklarowali wstrzymanie działań wojennych również do 27 czerwca. Spotkanie odbyło się wskutek presji Moskwy, Berlina i Paryża, a w roli pośredników wystąpili prorosyjscy politycy ukraińscy Wiktor Medwedczuk oraz Nestor Szufrycz. Pomimo deklaracji w następnych godzinach separatyści kontynuowali działania wojenne w rejonie m.in. Antracytu, pod Słowiańskiem zaś zestrzelili ukraiński śmigłowiec z 9 osobami na pokładzie. Z kolei 25 czerwca na wniosek prezydenta Władimira Putina Rada Federacji anulowała zgodę na użycie armii rosyjskiej na terytorium Ukrainy, co ma zademonstrować dobrą wolę Moskwy do uregulowania konfliktu drogą pokojową.

Choć dialog między stronami konfliktu został formalnie rozpoczęty, osiągnięcie kompromisu bez wyraźnych koncesji ze strony Kijowa należy uznać za niemożliwe. Obecnie wydaje się, że prezydent Poroszenko nie jest gotowy do zgody na żądania Moskwy (m.in. uznanie separatystów za stronę w negocjacjach, autonomia Donbasu), jednak wzrost rosyjskiej presji może w dalszej perspektywie uelastycznić jego stanowisko. Zawieszenie broni i podjęcie rozmów przez Kijów ma na celu pokazanie Zachodowi dobrej woli na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktu, zademonstrowanie na użytek wewnętrzny sukcesu planu pokojowego, a także zyskanie czasu dla przegrupowania sił i częściową odbudowę infrastruktury w regionie. Dla Moskwy zasadniczym celem pozostaje skłonienie Kijowa do uznania separatystów za pełnoprawnych uczestników ukraińskiej sceny politycznej, za pośrednictwem których Moskwa będzie wpływała na los Ukrainy.

Zawieszenie broni jako wstęp do planu pokojowego Poroszenki

20 czerwca prezydent Poroszenko podczas wizyty w Swiatogorsku (obwód doniecki) ogłosił, że ukraińska armia i Gwardia Narodowa wstrzymują wszystkie działania zbrojne w Donbasie do 27 czerwca do godz. 10 oraz przedstawił plan pokojowego uregulowania sytuacji. Najważniejsze założenia 15-punktowego, lakonicznego dokumentu zakładają: zorganizowanie „okrągłego stołu" na wschodzie Ukrainy i gwarancje bezpieczeństwa dla uczestników rozmów; uwolnienie od odpowiedzialności karnej dla tych, którzy złożyli broń; stworzenie 10-kilometrowej strefy buforowej na granicy ukraińsko-rosyjskiej, wycofanie bezprawnych ugrupowań zbrojnych i stworzenie korytarza bezpieczeństwa dla najemników, rozbrojenie; zwolnienie budynków państwowych w obwodach ługańskim i donieckim;

wznowienie pracy lokalnych organów władzy, zmiany w konstytucji zakładające decentralizację władzy i ochronę języka rosyjskiego, uzgodnienie kandydatur na gubernatorów obu obwodów z elitami Donbasu, przedterminowe wybory lokalne i parlamentarne. 21 czerwca z kolei Poroszenko zapowiedział, że w razie niepowodzenia planu pokojowego Ukraina jest gotowa do odzyskania integralności terytorialnej „wszystkimi sposobami".

„Okrągły stół" został zorganizowany 23 czerwca w Doniecku, w siedzibie okupowanej przez separatystów administracji obwodowej. Wzięli w nim udział przedstawiciele tzw. grupy kontaktowej ds. uregulowania sytuacji na wschodzie Ukrainy: wysłannik Petra Poroszenki – b. prezydent Ukrainy Leonid Kuczma, ambasador Rosji na Ukrainie – Michaił Zurabow oraz przedstawicielka OBWE – Heidi Tagliavini. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom w rozmowach wzięli udział również przedstawiciele separatystów, w tym poszukiwany listem gończym na Ukrainie lider ruchu Jugo-Wostok Oleg Cariow, „premier" tzw. Donieckiej Republiki Ludowej, obywatel Rosji Aleksandr Borodaj, a także prorosyjscy politycy ukraińscy: deputowany Partii Regionów Nestor Szufrycz i lider ruchu Ukraiński Wybór Wiktor Medwedczuk. Efektem spotkania była deklaracja separatystów zawieszenia broni w Donbasie również do 27 czerwca oraz zapowiedź dalszych rozmów w celu osiągnięcia trwałego porozumienia.

Ukraińskie intencje…

Udział separatystów w rozmowach w Doniecku nie był wcześniej anonsowany, a Kijów dotychczas wykluczał możliwość rozmów z „terrorystami". Zaskoczeniem był również udział w spotkaniu prorosyjskich polityków Szufrycza i Medwedczuka. Oficjalnie nie reprezentowali oni strony ukraińskiej, pełniąc za zgodą Poroszenki i prezydenta Władimira Putina rolę pośredników, którzy umożliwili przeprowadzenie rozmów w takim formacie (kilka godzin wcześniej doszło od nieformalnego spotkania Poroszenki z Medwedczukiem). *De facto* jednak reprezentowali oni interesy separatystów. Zgoda na taki format, a tym samym pośrednie uznanie separatystów za stronę konfliktu (choć Ukraina stoi na stanowisku, że stroną konfliktu jest Rosja) była prawdopodobnie ceną za deklarację zawieszenia broni przez separatystów i tym samym ogłoszenia pierwszych sukcesów planu pokojowego.

Na obecnym etapie trudno określić, jakie kwestie polityczne mogą być przedmiotem ewentualnych dalszych rozmów. Kijów stoi na stanowisku integralności terytorialnej Ukrainy i odrzuca ustrój federalny, z kolei uzbrojeni separatyści działający z intencji Rosji nie są gotowi do wycofania się z Donbasu. Wydaje się, że rozmowy w Doniecku były przede wszystkim demonstracją dobrej woli Kijowa na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktu wobec Zachodu. W przypadku oczekiwanego fiaska dalszych rozmów na temat trwałego politycznego porozumienia Kijów uzyska wolną rękę do kontynuowania operacji antyterrorystycznej. Innym praktycznym celem zawieszenia broni było uzyskanie możliwości przegrupowania i odpoczynku wojsk ukraińskich w rejonie konfliktu zbrojnego, a także odbudowa potrzebnej z punktu widzenia społeczeństwa infrastruktury, takiej jak lokalne wodociągi i transport.

….i rosyjskie cele

Celem Kremla jest konsolidacja i poszerzenie obszaru pod kontrolą sił zbrojnych separatystów oraz zmuszenie Kijowa do zaakceptowania separatystów jako równoprawnych uczestników ukraińskiej sceny politycznej, dysponujących prawem weta co do przyszłego ustroju Ukrainy i kursu jej polityki międzynarodowej. Jednocześnie Kreml dąży do poprawy swego wizerunku na arenie międzynarodowej i chce propagandowo pokazać, że zainteresowany jest uspokojeniem sytuacji w Donbasie. Z tego punktu widzenia rozpoczęcie bezpośrednich rozmów między przedstawicielami Kijowa i separatystami oraz ogłoszenie przez strony zawieszenia broni jest sukcesem rosyjskiej dyplomacji. Ogranicza bowiem Ukrainę w wymiarze militarnym bardziej niż separatystów.

Moskwa liczy, że po nawiązaniu przez Kijów bezpośrednich rozmów z separatystami uda się – przy pomocy bezpośrednich nacisków, jak i za pośrednictwem stolic zachodnioeuropejskich – skłonić władze Ukrainy do stopniowego poszerzenia tematyki rozmów i tym samym uznania przez nie *de facto* separatystów za prawomocnych partnerów w wewnątrzukraińskim procesie politycznym. W tej sytuacji prezydent Władimir Putin mógł sobie pozwolić na symboliczny, ale w praktyce pozbawiony znaczenia gest cofnięcia przez Radę Federacji autoryzacji do wprowadzenia wojsk rosyjskich na Ukrainę (zatwierdzony 25 czerwca). Gestem tym Rosja, w przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej, dostarcza argumentu przeciwnikom polityki sankcji w UE i odwraca uwagę od realnego wsparcia, jakiego udziela separatystom na Ukrainie w postaci ochotników i broni. W rosyjskich realiach politycznych Kreml zawsze będzie w stanie w każdym momencie podjąć decyzję o wysłaniu wojsk na Ukrainę i już pojawiły się w rosyjskim establishmencie politycznym głosy, że uprawnienia takie prezydent Putin posiada niezależnie od decyzji Rady Federacji.

Konkluzje

Zawieszenie broni z obu stron miało być pierwszym krokiem na rzecz stworzenia warunków do realizacji planu pokojowego Poroszenki. Zakłada on *de facto* pewne ustępstwa na rzecz wschodnich regionów (decentralizacja, zgoda na rozszerzenie autonomii kulturalnej i używanie języka rosyjskiego) i nie przywiduje zmiany obecnego ustroju unitarnego. Dopuszczenie do rozmów separatystów miało być taktycznym rozwiązaniem, umożliwiającym osiągnięcie zawieszenia broni i spełnienie tym samym nieformalnych warunków UE, naciskającej na pokojowe rozwiązanie. Wobec faktycznego pogwałcenia przez separatystów zawieszenia broni, a także niesłabnącej presji politycznej i gospodarczej ze strony Rosji (m.in. w związku z podpisaniem 27 czerwca ekonomicznej części umowy stowarzyszeniowej z UE), jego realizacja wydaje się jednak niemożliwa. W najbliższym okresie należy spodziewać się kolejnych działań zbrojnych ze strony separatystów przy jednoczesnym oskarżaniu sił ukraińskich o łamanie zawieszenia broni.

Choć dialog pokojowy będzie kontynuowany (25 czerwca odbędą się konsultacje telefoniczne w formacie głów państw Ukraina, Rosja, Niemcy, Francja), to należy jednak wątpić, że przyniesie on trwałe polityczne uregulowanie konfliktu. Strona ukraińska i rosyjska twardo stoją na swoich stanowiskach i bez znaczących ustępstw którejś z nich – co obecnie wydaje się mało prawdopodobne – postęp w procesie pokojowym jest niemożliwy. Równolegle z rozmowami należy oczekiwać powrotu do ograniczonych działań wojennych. Celem Moskwy nadal pozostaje narzucenie Kijowowi rozwiązań ustrojowych

zapewniających Kremlowi możliwości wpływu na władze w Kijowie, a jednym ze środków do osiągnięcia tego celu jest utrzymywanie stanu niestabilności w Donbasie.