Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 12.02.2015 www.osw.waw.pl

Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju

Szymon Kardaś, Wojciech Konończuk

12 lutego w Mińsku przywódcy Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji po kilkunastu godzinach rozmów wynegocjowali porozumienie w sprawie uregulowania konfliktu w Donbasie. Formalnie dokument podpisany został wyłącznie przez tzw. grupę kontaktową (przedstawiciele Ukrainy, Rosji, OBWE i separatystów) i dotyczy podjęcia środków zmierzających do wypełnienia porozumień mińskich z 5 i 19 września ub.r. Czworo przywódców przyjęło jedynie deklarację, w której podkreślono poparcie dla rozejmu w oparciu o suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy. 13-punktowe porozumienie przewiduje m.in. zawieszenie broni od 15 lutego, wycofanie ciężkiego sprzętu i cudzoziemskich formacji wojskowych. Jednocześnie dokument nakłada na Ukrainę zobowiązanie m.in. do przyjęcia nowej konstytucji oraz wdrożenia ustawy o specjalnym statusie dla „niektórych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego".

Z jednej strony, osiągnięcie porozumienia można ocenić jako sukces prezydenta Petra Poroszenki, któremu udało się uniknąć jednoznacznie niekorzystnych ustępstw w kwestiach geopolitycznych, które próbowała wymusić Rosja, co mogłoby doprowadzić do poważnego konfliktu wewnątrzpolitycznego w Kijowie. Z drugiej strony, dokument w wielu miejscach pozostawia szerokie pole do interpretacji – nakłada więcej zobowiązań na Ukrainę, a jednocześnie skuteczność jego wielu postanowień uzależniona jest od zgody separatystów. Przyjęty w Mińsku dokument daje Rosji możliwość obarczania Kijowa odpowiedzialnością za prawdopodobne fiasko porozumienia, z kolei jego wypełnianie będzie upodmiotawiać separatystów. Biorąc pod uwagę, że osiągnięte porozumienie nie przewiduje realizacji strategicznych celów Rosji wobec Ukrainy, należy się spodziewać, że jego pełna implementacja okaże się niemożliwa, a sam dokument przyniesie jedynie tymczasową przerwę w trwającym konflikcie na wschodzie Ukrainy.

Negocjacje nowego porozumienia

Podpisanie nowego porozumienia w Mińsku poprzedziły tygodniowe, niezwykle intensywne negocjacje. Rozpoczęła je wizyta kanclerz Angeli Merkel i prezydenta Francois Hollande'a w Kijowie i w Moskwie (odpowiednio 5 i 6 lutego), która była reakcją na propozycję pokojową zgłoszoną przez Rosję. Jej treść oraz wszystkie rozmowy pozostawały niepubliczne. 7 lutego w Monachium doszło do rozmowy prezydenta Poroszenki z kanclerz Merkel i wiceprezydentem USA Joe Bidenem. 9 lutego w Berlinie odbyło się spotkanie na szczeblu przedstawicieli ministerstw spraw zagranicznych państw „formatu normandzkiego". Zaś 10 lutego w Mińsku doszło do spotkania tzw. grupy kontaktowej (przedstawiciele Ukrainy, Rosji, OBWE i separatystów).

Po długich negocjacjach w Mińsku przyjęto dwa dokumenty. Pierwszym jest Zestaw działań dotyczących implementacji porozumień mińskich (podpisany przez członków Trójstronnej Grupy Kontaktowej); drugim Deklaracja w sprawie działań na rzecz implementacji porozumienia mińskiego, przyjęty przez przywódców Niemiec, Francji, Ukrainy i Rosji.

Zestaw działań dotyczących implementacji porozumień mińskich dotyczy co prawda podobnych kwestii co Protokół miński podpisany 5 września ub.r., ale jego postanowienia mają bardziej szczegółowy charakter (por. Aneks). Nowy dokument ponownie przewiduje zawieszenie broni, choć tym razem obowiązujące nie w trybie natychmiastowym, a dopiero od 15 lutego (godz. 0.00). Porozumienie zakłada wycofanie ciężkiego uzbrojenia, ustanawiając jednak dwie różne linie rozgraniczenia: dla separatystów według linii frontu z września ub.r., dla Ukrainy – według obecnej linii frontu uwzględniającej najnowsze zdobycze terytorialne separatystów. Nowy dokument bardziej szczegółowo określa zobowiązania strony ukraińskiej do przeprowadzenia zmian ustrojowych (przyjęcie nowej konstytucji do końca 2015 roku, opartej na decentralizacji i uwzgledniającej szczególny status części obwodów donieckiego i ługańskiego, kontrolowanych przez separatystów, w tym m.in. prawo językowego samookreślenia, prawo do tworzenia własnych oddziałów porządkowych, prawo do nawiązywania współpracy transgranicznej z regionami Federacji Rosyjskiej). Nowy dokument warunkuje przekazanie władzom w Kijowie pełnej kontroli nad tą częścią granicy rosyjsko-ukraińskiej, którą opanowali separatyści, od spełnienia wszystkich postulatów dotyczących reformy ustrojowej. Ważnym elementem jest również zobowiązanie Kijowa do przywrócenia więzi gospodarczych części Donbasu z resztą Ukrainy (w tym wznowienie wypłat świadczeń socjalnych, wznowienie działania systemu bankowego).

Z kolei przyjęta przez liderów tzw. normandzkiej czwórki deklaracja (dokument nie został podpisany) zawiera jedynie luźne zobowiązania polityczne, w tym m.in.: poszanowanie integralności Ukrainy, monitorowanie przestrzegania porozumień mińskich, wsparcie Niemiec i Francji – najprawdopodobniej techniczne i finansowe – dla przywrócenia więzi ekonomicznych Donbasu z resztą Ukrainy; konsultacje na forum Rosja–UE–Ukraina w kwestii rosyjskich obaw związanych z umową stowarzyszeniową Kijowa i Brukseli. Przewiduje także utworzenie stałego mechanizmu monitoringu implementacji porozumień w „formacie normandzkim”.

Główne punkty sporne

Część zapisów porozumienia będzie wywoływać różne interpretacje, co spowoduje spory między Kijowem z jednej strony a Rosją i separatystami z drugiej. Najważniejsze z nich to:

- **kwestia odzyskania przez Kijów kontroli nad granicą z Rosją**. Był to jeden z głównych postulatów strony ukraińskiej, która nie kontroluje około 400-kilometrowego odcinka granicy z Rosją. Kijowowi udało się wynegocjować zapis, że przejmowanie kontroli nad granicą rozpocznie się po przeprowadzeniu wyborów lokalnych, a zakończy dopiero po „całościowym uregulowaniu politycznym” do końca 2015 roku, ale pod warunkiem przeprowadzenia do tego czasu reformy konstytucyjnej oraz dalszych ustaleń z separatystami. Należy zatem oczekiwać, że separatyści i stojąca za nimi Rosja będą mieli dogodną możliwość, aby sabotować próby odzyskania przez Kijów kontroli nad granicą.

- **„specjalny status" dla niektórych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego**. Sukcesem Kijowa jest wprawdzie podkreślenie, że tereny kontrolowane przez separatystów pozostają częścią porządku prawnego Ukrainy (nie użyto nazwy DRL/ŁRL) jednak niejasne pozostają przepisy dotyczące zakresu faktycznej autonomii regionu. Dotyczy to przede wszystkim uszczegółowienia następujących kwestii: „prawa do językowego samookreślenia", udziału władz lokalnych w wyborze sędziów i prokuratorów, prawa do rozwijania „współpracy transgranicznej" oraz powołania „milicji ludowej". Może się okazać, że współpraca transgraniczna będzie interpretowana przez Rosję i separatystów jako prawo regionu do integracji gospodarczej z Rosją, zaś oddziały wojskowe rebeliantów staną się formalnie „milicją ludową". Ponadto tryb przeprowadzenia wyborów lokalnych został określony bardzo lakonicznie (bez ich terminu).

- **odbudowa więzi ekonomiczno-społecznych Donbasu z resztą Ukrainy, w tym wznowienie transferów finansowych**. Porozumienie przewiduje przywrócenie funkcjonowania przez Kijów systemu bankowego na terenach kontrolowanych obecnie przez separatystów, co ma służyć wznowieniu wypłat m.in. pensji dla sfery budżetowej i emerytur, ale również powrót regionu do ukraińskiego systemu fiskalnego. Nie określono jednak daty ani mechanizmu zabezpieczającego. Rosja i separatyści od dawna domagają się od Kijowa wznowienia transferów finansowych, strona ukraińska konsekwentnie odmawiała, uznając, że jest to niemożliwe, dopóki nie kontroluje regionu. Ten punkt dokumentu może być również traktowany jako nałożenie zobowiązań, ale również politycznej odpowiedzialności na Kijów w kwestii rozwiązania pogłębiających się problemów regionu o charakterze gospodarczym (bezrobocie, zniszczone zakłady przemysłowe itd.).

- **amnestia dla uczestników działań zbrojnych w Donbasie**. Zobowiązanie Kijowa do przyjęcia amnestii oraz specjalnej ustawy zakazującej prześladowania osób walczących po stronie separatystów, w tym liderów DRL i ŁRL, może wywołać spory w parlamencie i społeczeństwie. Separatyści, w tym w szczególności ich liderzy postrzegani są jako zbrodniarze odpowiedzialni za wiele ofiar cywilnych po stronie ukraińskiej.

- **wycofanie ciężkiego sprzętu z rejonu walk**. To postanowienie niesie dla strony ukraińskiej niebezpieczeństwo wynikające z konieczności rozbrojenia własnych jednostek w okolicach Debalcewe (tzw. worek debalcewski), w ostatnich tygodniach głównego punktu oporu, otoczonego przez rebeliantów i siły rosyjskie.

Konsekwencje dla Ukrainy

Ukraina postrzega nowy dokument jako potwierdzenie obowiązywania zapisów porozumień mińskich z września ub.r., które w niektórych punktach zostały ukonkretnione. Jednocześnie udało się to osiągnąć bez znaczących ustępstw o charakterze strategicznym wobec Rosji (neutralizacja czy zablokowanie integracji europejskiej). Ukraina uniknęła przyjęcia zobowiązania o federalizacji i szerokiej autonomii dla Donbasu, która dawałaby Rosji możliwość oddziaływania za jego pośrednictwem na politykę ukraińską. Rosja i separatyści nie zdołali narzucić Kijowowi zgody na objęcie statusem autonomicznym z własną konstytucją całości obwodów donieckiego i ługańskiego, w tym obszarów kontrolowanych obecnie przez Kijów. Perspektywy odzyskania przez Ukrainę kontroli nad 400-kilometrowym odcinkiem granicy Donbasu z Rosją pozostają odległe i niepewne. Istotne jest zobowiązanie do zawieszenia ognia i utworzenia strefy buforowej. Prowadzenie działań wojennych było w

ostatnich tygodniach dla Kijowa coraz trudniejszym zadaniem, generującym duże koszty finansowe i tworzącym niekorzystne otoczenie do reformowania państwa. Mimo generalnie korzystnego dla Ukrainy wydźwięku porozumienia niektóre z jego zapisów będą zapewne kwestionowane przez część partii parlamentarnych.

Znaczenie porozumienia dla Rosji

Nowe ustalenia mińskie dają Moskwie wymierne korzyści polityczne. Z jednej strony Rosja skutecznie wywarła presję na przywódców zachodnich, czego efektem była podjęta przez kanclerz Merkel i prezydenta Hollande'a misja dyplomatyczna. Rozmowy w Kijowie i w Moskwie odbyły się bowiem po tym, kiedy Kreml zdecydował się na eskalację działań zbrojnych w Donbasie. Rosja zaczęła także straszyć Zachód dalszym możliwym zaostrzaniem się konfliktu. Sukcesem Moskwy w tym kontekście jest ujawnienie się poważnych podziałów wśród państw zachodnich na tle dyskusji o ewentualnych dostawach uzbrojenia dla Kijowa. Uwagę zwraca fakt, że przy stole negocjacji ponownie zabrakło przedstawiciela USA, co wpisuje się w politykę rosyjską dyskusji o bezpieczeństwie europejskim bez Waszyngtonu.

Doprowadzając do zawarcia nowego porozumienia w sprawie konfliktu na Ukrainie, Rosja próbuje z kolei zademonstrować wobec Zachodu postawę konstruktywną, licząc na to, że jej naturalną konsekwencją będzie zamknięcie dyskusji o nowych sankcjach, a docelowo zniesienie lub ograniczenie restrykcji aktualnie obowiązujących. O ile po wrześniowym rozejmie to separatyści i Rosja byli oskarżani o łamanie jego warunków, tym razem konsekwencją łamania porozumienia łatwiej będzie Moskwie obarczać Kijów.

Wiele punktów nowego porozumienia (m.in. kwestie reformy konstytucyjnej czy specjalnego statusu regionów kontrolowanych przez separatystów) wskazuje na konieczność bezpośredniego dialogu między władzami w Kijowie a przedstawicielami separatystów, co daje Moskwie stały instrument pośredniego wpływania na kształt decyzji dotyczących ewentualnych zmian ustrojowych na Ukrainie. W rezultacie Rosja nie utraci realnej kontroli nad Donbasem, a kwestia wykorzystywania regionu jako instrumentu wpływania na Ukrainę pozostaje otwarta i będzie przedmiotem napięć.

Perspektywy Mińska-2

Nowe porozumienie nie jest kompleksowym rozwiązaniem problemu inspirowanego i instrumentalizowanego przez Rosję separatyzmu w Donbasie. Choć Rosja nie uzyskała jednoznacznych koncesji w wymiarze geopolitycznym, to zapisy porozumienia i jego niejasność (konsultacje Rosja–Ukraina–UE w sprawie obaw związanych z umową stowarzyszeniową Kijowa i Brukseli) będą z pewnością wykorzystywane przez Rosję jako pretekst do tego, by kwestie mieszczące się w kompetencjach suwerennych ukraińskich władz czynić przedmiotem międzynarodowych uzgodnień z faktycznym zastrzeżeniem własnego, politycznego prawa weta. Ogólny lub niejasny charakter wielu jego zapisów będzie rodził spory, w tym wewnętrzne w Kijowie, a tym samym utrudniał, czy – w przypadku niektórych zapisów – uniemożliwiał jego implementację. Brak przez kolejne miesiące kontroli nad granicą pozwoli Rosji na utrzymanie dotychczasowych możliwości wpływania

na region. Uzależnienie skuteczności wielu postanowień nowego porozumienia od uprzedniej zgody separatystów jest sygnałem, że Rosja będzie wykorzystywać władze Doniecka i Ługańska do torpedowania „wewnątrzukraińskiego" dialogu politycznego, obciążając odpowiedzialnością władze w Kijowie. W rezultacie trudno jest liczyć, że nowy dokument doprowadzi do trwałej stabilizacji sytuacji na wschodzie Ukrainy, a tym samym ryzyko nagłej eskalacji napięcia nie jest wcale mniejsze. Władze Ukrainy w najbliższych miesiącach będą pod stałą presją ze strony separatystów i Rosji próbujących wymusić na Kijowie kolejne ustępstwa, równolegle grożąc wznowieniem działań wojennych.

Aneks

Porozumienie mińskie

Regulowana kwestia	**z 5 września**	**z 12 lutego**
Zawieszenie broni	Punkt 1 natychmiastowe dwustronne zawieszenie broni	Punkt 1 natychmiastowe i pełne przerwanie działań zbrojnych i jego twarde przestrzeganie poczynając od 15 lutego od godz. 00:00

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Wycofanie ciężkiego uzbrojenia	-	Punkt 2 wycofanie ciężkiego uzbrojenia przez obie strony w równych odległościach w celach utworzenia strefy bezpieczeństwa: - o szerokości minimum 50 km dla systemów artyleryjskich kalibru 100 mm i większych - o szerokości 70 km dla RSZO - o szerokości 140 km dla RSZO Tornado-S, Uragan, Smiercz i taktycznych systemów rakietowych Toczka (Toczka U) Linia rozgraniczenia: - dla wojsk ukraińskich wg faktycznej linii frontu - dla formacji zbrojnych działających na terenach obwodów donieckiego i ługańskiego zgodnie z linią uzgodnioną w memorandum z 19 września 2014 roku początek nie później niż drugiego dnia po zawieszeniu broni z terminem zakończenia w ciągu 14 dni wsparcie dla wycofania wojsk udzieli OBWE przy udziale Trójstronnej Grupy Kontaktowej

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Mechanizm kontroli zawieszenia broni	Punkt 2 monitoring zawieszenia broni przez OBWE	Punkt 3 monitoring zawieszenia broni i wycofania wojsk przez OBWE (z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków technicznych)

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Kwestie ustrojowe	Punkt 3 decentralizacja, w tym przyjęcie ustawy o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego	Punkt 11 przeprowadzenie reformy konstytucyjnej na Ukrainie, obejmującej wejście w życie nowej konstytucji do końca 2015 roku. Kluczowym elementem nowej ustawy zasadniczej ma być decentralizacja (z uwzględnieniem szczególnego charakteru części obwodów donieckiego i ługańskiego, po konsultacjach z ich przedstawicielami) przyjęcie trwałych regulacji prawnych o specjalnym statusie części obwodów donieckiego i ługańskiego opartych m.in. na następujących założeniach: 1) immunitet dla osób związanych z wydarzeniami, które miały miejsce w poszczególnych regionach obwodu donieckiego i obwodu ługańskiego 2) prawo do samookreślenia w kwestiach językowych 3) prawo organów władzy lokalnej do nominacji szefów organów prokuratorskich i sądów w poszczególnych regionach obwodu donieckiego i obwodu ługańskiego 4) państwo będzie udzielać wsparcia na rzecz społeczno-gospodarczego rozwoju poszczególnych regionów obwodu donieckiego i obwodu ługańskiego 5) wsparcie ze strony centralnych organów

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Granica rosyjsko-ukraińska	Punkt 4 stały monitoring granicy rosyjsko-ukraińskiej przez OBWE Wraz z utworzeniem strefy bezpieczeństwa w rejonach przygranicznych Rosji i Ukrainy	Punkt 9 odzyskiwanie pełnej kontroli nad granicą państwową przez władze ukraińskie rozpocznie się pierwszego dnia po przeprowadzeniu wyborów lokalnych i zakończy po kompleksowym uregulowaniu kwestii politycznych (wybory lokalne w części obwodów ługańskiego i donieckiego; reforma konstytucyjna) do końca 2015 roku pod warunkiem wypełnienia postanowień związanych z reformą konstytucyjną i po uzgodnieniu z przedstawicielami części regionów obwodów ługańskiego i donieckiego w ramach Trójstronnej Grupy Kontaktowej
Zakładnicy i osoby zatrzymane	Punkt 5 bezwarunkowe uwolnienie wszystkich jeńców i osób bezprawnie przetrzymywanych	Punkt 6 uwolnienie i wymiana wszystkich jeńców i osób bezprawnie przetrzymywanych na zasadzie „wszyscy za wszystkich”; proces ten powinien być zakończony w ciągu 5 dni od dnia wycofania wojsk

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Ustawy o niekaralności	Punkt 6 przyjęcie ustawy o niedopuszczalności ścigania i karania osób związanych z wydarzeniami, które miały miejsce w poszczególnych regionach obwodów donieckiego i ługańskiego	Punkt 5 ustawa o amnestii i prawie łaski, zakazująca ścigania i karania osób związanych z wydarzeniami, które miały miejsce w poszczególnych regionach obwodu donieckiego i obwodu ługańskiego
Dialog	Punkt 7 rozpoczęcie otwartego, ogólnonarodowego dialogu	-
Pomoc humanitarna	Punkt 8 przyjęcie środków w celu poprawy sytuacji humanitarnej w Donbasie	Punkt 7 ustanowienie międzynarodowego mechanizmu zapewniającego bezpieczny dostęp, dostawy, magazynowanie i dystrybucję pomocy humanitarnej potrzebującym

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Wybory	Punkt 9 przeprowadzenie przedterminowych wyborów lokalnych na podstawie ukraińskiej ustawy o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego	Punkt 4 pierwszego dnia po wycofaniu wojsk rozpoczęcie dialogu o możliwościach przeprowadzenia wyborów lokalnych zgodnie z ukraińskim prawem i ustawą o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego oraz dialogu o przyszłym statusie tych terenów na podstawie wskazanej wyżej ustawy niezwłoczne (w ciągu 30 dni od podpisania niniejszego porozumienia) przyjęcie postanowienia Rady Najwyższej wskazującej obszary, na które rozciągać się będzie specjalny status na podstawie ustawy o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego; podstawą rozgraniczenia będzie linia ustalona w memorandum z 19 września 2014 roku Punkt 12 na podstawie ukraińskiej ustawy o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego kwestie związane z wyborami lokalnymi będą przedmiotem uzgodnień z przedstawicielami poszczególnych regionów obwodu donieckiego i

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Wycofanie wojsk	Punkt 10 wycofanie z terytorium Ukrainy wszystkich nielegalnych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego oraz bojowników i najemników	Punkt 10 wycofanie z terytorium Ukrainy wszystkich obcych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego oraz najemników i bojowników, pod nadzorem OBWE. Rozbrojenie wszystkich nielegalnych grup.
Odbudowa Donbasu	Punkt 11 przyjęcie programu gospodarczej odbudowy Donbasu i przywrócenia funkcjonalności regionu	Punkt 8 określenie możliwości pełnej odbudowy więzi społeczno-gospodarczych (między Donbasem a resztą Ukrainy), włączając świadczenia socjalne, takie jak wypłata emerytur i inne (przelewy i pensje, terminowe opłacanie rachunków komunalnych, wznowienie działania systemu podatkowego w ramach ukraińskich regulacji prawnych) w tym celu Ukraina zobowiązuje się odbudować system zarządzania odpowiednim segmentem swojego systemu bankowego w regionach objętych konfliktem i możliwe, że zostanie ustanowiony międzynarodowy mechanizm ułatwień w zakresie przelewów bankowych

Regulowana kwestia	z 5 września	z 12 lutego
Gwarancje bezpieczeństwa	Punkt 12 udzielenie gwarancji osobistego bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom rozmów	-
Trójstronna Grupa Kontaktowa	-	Punkt 13 intensyfikacja działań w ramach grupy utworzenie grup roboczych ds. wypełniania poszczególnych postanowień porozumień mińskich