Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 25.03.2015 www.osw.waw.pl

# Kijów odmawia ustępstw na rzecz separatystycznych „republik”

Tadeusz A. Olszański, Andrzej Wilk, Jan Strzelecki

Porozumienia rozejmowe zawarte w Mińsku 12 lutego nie zostały realizowane ani pod względem wojskowym, ani politycznym. Starcia na wschodzie Ukrainy trwają, choć ich intensywność istotnie spadła. Niejasność wielu zapisów o charakterze politycznym Kijów wykorzystał 17 marca do faktycznego odrzucenia możliwości negocjacji z separatystami. Władze uznały, że poszerzenie uprawnień władz samorządowych i inne koncesje, przewidziane w porozumieniach mińskich, mogą wejść w życie dopiero po przywróceniu władzy suwerennej Kijowa na tych terenach. Jednocześnie tereny kontrolowane przez separatystów uznano za „tymczasowo okupowane”, co zwalnia Kijów z odpowiedzialności za sytuację na tych terenach. Fakt, że wraz z tymi działaniami parlament Ukrainy zwrócił się do ONZ i UE z prośbą o skierowanie do Donbasu misji pokojowej, świadczy o tym, że Kijów gotów jest do długotrwałego zamrożenia konfliktu pod międzynarodową kontrolą, byle tylko nie zgodzić się na funkcjonowanie separatystycznych „republik” w jakiejkolwiek formie. Działania Kijowa spotkały się z ostrą krytyką Rosji i nasileniem jej działań dyplomatycznych. W przypadku ich fiaska niewykluczone, że Moskwa wznowi, wykorzystując oddziały separatystyczne, ofensywne działania wojenne, aby zmusić Kijów do wycofania się z ostatnich decyzji.

## Faktyczne fiasko zawieszenia broni

Ani podpisanie porozumień mińskich, ani późniejsze opanowanie przez separatystów tzw. worka debalcewskiego nie doprowadziło do wstrzymania walk w Donbasie, ich intensywność uległa natomiast znaczącemu ograniczeniu, a sytuację w rejonie konfliktu należy uznać za względnie stabilną. Aczkolwiek stroną podejmującą akcje ofensywne są separatyści, postanowień rozejmowych z Mińska nie przestrzegają obie strony, wzajemnie oskarżając się o prowokowanie starć i przygotowując do wznowienia walk na dużą skalę.

Główne kierunki aktywności militarnej stron – na północny zachód od Ługańska, na zachód od Doniecka i na wschód od Mariupola – pozostają niezmienione co najmniej od połowy stycznia. Separatyści atakują głównie pozycje formacji ochotniczych, które w związku z ponoszonymi stratami zdecydowanie częściej niż regularne formacje Sił Zbrojnych Ukrainy odpowiadają ogniem. Wbrew deklaracjom żadna strona nie przeprowadziła też całkowitego wycofania artylerii z rejonów określonych w porozumieniu z Mińska. Obie strony grożą zaś powrotem rzekomo wycofanego uzbrojenia na linię rozgraniczenia. Kijów i Moskwa wzmacniają też swe siły w Donbasie w oczekiwaniu rychłego zerwania rozejmu.

Należy przyjąć, że głównym celem separatystów jest nie tylko wykazanie, że strona ukraińska nie przestrzega postanowień rozejmowych, lecz także – przez prowokowanie głównie formacji ochotniczych – że Kijów nie sprawuje nad nimi kontroli. Z kolei według strony ukraińskiej separatyści często sami ostrzeliwują własne pozycje, oskarżając o prowadzenie ostrzału siły rządowe i wykorzystując to potem jako pretekst do ataku na pozycje ukraińskie.

**Rada Najwyższa odrzuca możliwość dialogu z separatystami**

Wobec faktycznego fiaska zawieszenia broni, a także narastającego przekonania o nieuchronności wznowienia przez separatystów i stronę rosyjską działań wojennych w najbliższych miesiącach, władze Ukrainy zdecydowały się formalnie wykonać porozumienia mińskie, lecz faktycznie zanegować ich istotę. Prezydent zgłosił do Rady Najwyższej projekt nowelizacji nierealizowanej ustawy „o szczególnym sposobie [działania] samorządu terytorialnego w określonych powiatach obwodów donieckiego i ługańskiego" z 16 września 2014 roku (uchwalonej w konsekwencji pierwszego porozumienia mińskiego) i kilku dalszych uchwał, w tym – formalny apel o misję pokojową ONZ i UE.

Ustawa z 16 września 2014 roku zakładała wprowadzenie licznych koncesji na rzecz zbuntowanej części Donbasu, które miały obowiązywać przez trzy lata od przedterminowych wyborów samorządowych, zapowiedzianych w tej ustawie na 7 grudnia 2014 roku. Wyborów jednak nie przeprowadzono, a Poroszenko rozważał nawet uchylenie ustawy. Teraz Rada Najwyższa znowelizowała ją, stanowiąc, że wszystkie przewidziane w niej przywileje dla regionu wchodzą w życie po przeprowadzeniu wyborów samorządowych, które z kolei mogą odbyć się dopiero po przywróceniu nad terenami tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych suwerennej władzy i efektywnej kontroli rządu w Kijowie. Innymi słowy – po likwidacji tych republik i rozbrojeniu ich formacji zbrojnych.

Takie postawienie sprawy wzmocniło jednoczesne przegłosowanie uchwały o uznaniu terytoriów, kontrolowanych obecnie przez separatystów, za „tymczasowo okupowane" oraz stwierdzającej, że stan okupacji ustanie po wycofaniu z terytorium Ukrainy nielegalnych formacji zbrojnych, zagranicznych bojowników i najemników oraz sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej wraz ze sprzętem, a także po przywróceniu kontroli Kijowa nad całością granicy państwowej. Ta uchwała, odwołująca się *implicite* do prawnomiędzynarodowego pojęcia okupacji będzie wykorzystana jako uzasadnienie niewykonania przez Kijów postanowień porozumienia mińskiego, dotyczących przywrócenia więzi gospodarczych zbuntowanych regionów z resztą kraju, wznowienia wypłat socjalnych etc.

Ukoronowaniem „pakietu" z 17 marca jest uchwała, apelująca do Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej (ale nie do OBWE) „o podjęcie na terytorium Ukrainy operacji w celu podtrzymania pokoju i bezpieczeństwa", tj. o skierowanie na wschód Ukrainy misji pokojowej, w skład której nie mogą wejść formacje rosyjskie i innych krajów WNP, i której jednym z zadań ma być zaprowadzenie kontroli granicy między Rosją a separatystycznymi częściami obwodów donieckiego i ługańskiego. Za nowelizacją ustawy z 16 września padło 265 głosów (bez Batkiwszczyny i Partii Radykalnej), a Poroszenko podpisał ją już dwa dni później. Za uznaniem okupacji Donbasu głosowało 280 deputowanych, za apelem o misję pokojową – 341 (ten wniosek poparł także Blok Opozycyjny). Głosowania te pokazały, że w głównym nurcie ukraińskiej polityki nie ma

poparcia dla ustępstw wobec separatystów i Rosji.

### Groźba wznowienia działań wojennych

Podejmując opisane wyżej działania, Kijów zadeklarował, że nie zależy mu na kompromisowym rozwiązaniu konfliktu, nie godzi się na uznanie separatystycznych „republik" w jakiejkolwiek formie, a za mniejsze zło uważa „zamrożenie" *status quo* i nieformalny, ale trwały podział kraju, najlepiej pod międzynarodową kontrolą. Ukraina z jednej strony (bardziej na użytek Zachodu) potwierdza swe zobowiązania z obu porozumień z Mińska, z drugiej opatruje je warunkami, uniemożliwiającymi ich realizację. Wydaje się też, że Kijów jest gotów zaryzykować kolejną konfrontację zbrojną z separatystami i armią rosyjską, której konsekwencją byłaby zapewne porażka, ale też – nowa mediacja, tym razem (na co liczy Ukraina) z aktywnym udziałem USA.

Kijów nie może zgodzić się na upodmiotowienie separatystycznych „republik" dlatego, że takie ustępstwo zachęciłoby Rosję do inicjowania i popierania separatystycznych inicjatyw w innych regionach wschodu i południa Ukrainy.

Omówione wyżej decyzje parlamentu Ukrainy wywołały negatywną reakcję ze strony Kremla. Rosja traktuje przyjęte przez Ukraińców akty prawne jako rażące naruszenie porozumień mińskich. Szef rosyjskiego MSZ Siergiej Ławrow zwrócił się do szefów dyplomacji Niemiec i Francji, wzywając do przedyskutowania tej kwestii w „formacie normandzkim" (Rosja, Francja, Niemcy i Ukraina), co zostało wstępnie uzgodnione. Ławrow sceptycznie wypowiedział się także na temat obecności międzynarodowych sił pokojowych na terytorium Ukrainy, sugerując konieczność zgody separatystów na takie rozwiązanie (separatystyczne republiki odrzuciły ostatnie decyzje Kijowa). Kreml stara się obarczyć Ukrainę winą za naruszenia porozumień mińskich i skłonić Kijów do negocjacji z separatystami. Moskwa negatywnie odnosi się także do wprowadzenia międzynarodowych sił pokojowych do Donbasu, ponieważ oznaczałoby ono „zamrożenie" konfliktu i ograniczyłoby spectrum środków możliwych do zastosowania przez Rosję wobec Ukrainy. Celem Rosji pozostaje zmiana ustroju politycznego Ukrainy na federalny z dużą autonomią regionów, co dawałoby Rosji możliwość ingerencji w politykę Kijowa i skutecznego przeciwdziałania integracji Ukrainy z Zachodem. Kreml stara się skłonić Niemcy i Francję do wywarcia wpływu na Kijów, aby ten uwzględnił postulaty Moskwy dotyczące przyszłego statusu kontrolowanych przez separatystów terytoriów. Należy się spodziewać, że wobec działań Kijowa Rosja wzmocni stosowane dotychczas instrumenty dyplomatyczne i propagandowe, a także presję militarną, wykorzystując do tego przede wszystkim oddziały separatystów i udzielając im wsparcia (dostawy broni, amunicji, sprzętu wojskowego, oddelegowywanie dowódców i instruktorów).