

Spotkanie „czwórki normandzkiej”: przedłużenie status quo w Donbasie

Rafał Sadowski, Jan Strzelecki

2 października odbyło się w Paryżu spotkanie prezydentów Ukrainy, Rosji, Francji i kanclerz Niemiec w ramach tzw. formatu normandzkiego poświęcone uregulowaniu konfliktu we wschodniej Ukrainie i realizacji porozumienia z Mińska z lutego 2015 roku. Podczas spotkania nie podpisano żadnego dokumentu. Strony dopuszczają przedłużenie realizacji porozumienia z Mińska, które upływa z końcem 2015 roku, choć nie podjęto formalnej decyzji. Ponadto przyjęto ustalenia w sprawie zawieszenia broni i wycofania ciężkiego sprzętu wojskowego. Zapowiedziano rozszerzenie statusu misji OBWE. Kluczowym tematem rozmów była kwestia statusu obszarów zajętych przez separatystów w ramach Ukrainy i zorganizowania tam wyborów lokalnych, jednak nie osiągnięto żadnego wiążącego porozumienia.

Rosja naciska na wdrożenie przez Ukrainę politycznej części porozumień mińskich, oczekując, że ich realizacja pogłębi kryzys wewnątrzukraiński i pozwoli lojalnym wobec Kremla siłom uzyskać wpływ na decyzje dotyczące całego kraju. Z kolei Kijów zdecydowanie odmawia przyznania specjalnego statusu rejonom separatystycznym, co zaowocowałoby głębokim kryzysem wewnątrzpolitycznym na Ukrainie i co jest nie do zaakceptowania przez parlament i społeczeństwo.

Rozmowy w Paryżu

Trwające 4,5 godziny rozmowy poświęcone były wdrażaniu porozumienia z Mińska, które nie jest realizowane zgodnie z planem i żaden z jego punktów nie został spełniony. W tej sytuacji strony rozmawiały o możliwości przedłużenia funkcjonowania porozumienia, którego termin upływa z końcem roku, jednak nie przyjęto formalnych ustaleń. Mimo iż żadna ze stron konfliktu nie jest zainteresowana pełną realizacją porozumień mińskich (a z uwagi na niejednoznaczne formułowania strony odmiennie interpretują zapisy), to nikomu nie zależy na jego zerwaniu w tej chwili (zerwanie oznaczałoby wyłamanie się z procesu pokojowego i pociągnęłoby za sobą wzrost presji międzynarodowej).

W trakcie spotkania ustalono wycofanie przez strony konfliktu uzbrojenia: czołgów, moździerzy do 120 mm i broni artyleryjskiej małego kalibru (poniżej 100 mm) w ciągu 41 dni, począwszy od 3 października (jest to potwierdzenie porozumienia w tej sprawie osiągniętego 29 września w ramach tzw. grupy kontaktowej, czyli przedstawicieli Ukrainy, Rosji, OBWE przy udziale separatystów). Ukraina oraz przedstawiciele separatystów deklarują, że rozpoczęli już proces wycofywania sprzętu wojskowego. Podczas spotkania w

Paryżu potwierdzono też kolejne zawieszenie broni wprowadzone od 1 września na podstawie uzgodnień grupy kontaktowej (intensywność działań militarnych w rejonie walk znacznie spadła, a od 1 października nie zanotowano ofiar).

W Paryżu zapowiedziano także rozszerzenie mandatu OBWE, w tym zwiększenie liczby obserwatorów, umożliwienie im nieograniczonego dostępu w strefie konfliktu (zwłaszcza na obszarach kontrolowanych przez separatystów) oraz rozpoczęcie w Donbasie operacji rozminowywania prowadzonej przez OBWE przy pomocy Niemiec i Francji. Ma być również wznowiona działalność organizacji humanitarnych, w tym m.in. Czerwonego Krzyża. Zapowiedziane zostało także przyspieszenie wymiany jeńców. Jednak na podnoszoną przez Ukrainę kwestię uwolnienia przetrzymywanych w Rosji obywateli ukraińskich strona rosyjska odpowiedziała negatywnie.

Największe rozbieżności dotyczą kwestii politycznego uregulowania konfliktu: statusu w ramach Ukrainy terenów zajętych przez separatystów i przeprowadzenia tam wyborów lokalnych. Strona ukraińska odrzuca naciski Rosji na przyjęcie przez Kijów uzgodnionych z separatystami zmian do konstytucji przyznających specjalny status obszarom przez nich kontrolowanym, a także specjalnych ustaw regulujących funkcjonowanie tam władz lokalnych i organizację wyborów lokalnych. Ukraina nie zgadza się przy tym na bezpośrednie rozmowy z rebeliantami ani na objęcie ich amnestią, na co naciska Rosja. Jedyne uzgodnienia rozmów w Paryżu dotyczą podjęcia rozmów na temat przeprowadzenia wyborów w Donbasie w ramach grupy kontaktowej. Rosja też wymusiła na separatystach, by ci odwołali wybory lokalne planowane na 18 października (w tzw. Donieckiej Republice Ludowej) i 1 listopada (w tzw. Ługańskiej Republice Ludowej).

Taktyka Rosji

Przedstawiciele Kremla publicznie nie potwierdzili ustaleń szczytu „czwórki normandzkiej”, zaznaczając, że ostateczna decyzja w sprawie ich wdrażania będzie zależała od Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych. Rzecznik Kremla Dmitrij Pieskow podkreślił, że kwestię wyborów lokalnych w Donbasie należy łączyć z realizacją przez Kijów politycznej części porozumień mińskich, a więc z przeprowadzeniem reformy decentralizacyjnej, której częścią miałby być specjalny status części obwodów donieckiego i ługańskiego oraz amnestia dla separatystów. Moskwa stara się w ten sposób doprowadzić do faktycznej federalizacji państwa oraz do upodmiotowienia separatystów i „wpisania” ich w politykę ukraińską. Pozwoliłoby to lojalnym wobec Kremla siłom politycznym ingerować w kluczowe decyzje dotyczące całej Ukrainy.

Moskwa stara się doprowadzić do odstąpienia przez Zachód od sankcji wobec Rosji i skłonić Niemcy i Francję do wywarcia nacisku na Kijów, aby ten wdrażał polityczną część porozumienia mińskiego. W tym celu Moskwa wpłynęła na ograniczenie intensywności działań wojskowych ze strony rebeliantów. Rosja złagodziła także agresywną retorykę i porzuciła forsowanie w mediach projektu Noworosji. Moskwa liczy, że nieprzeprowadzenie przez władze ukraińskie reform decentralizacyjnych w sytuacji przedłużenia okresu wdrażania porozumienia mińskiego i utrzymania zawieszenia broni pogłębi zmęczenie Zachodu Ukrainą i przyczyni się do uznania rosyjskich postulatów. Zachowanie *status quo* w Donbasie wedle kalkulacji Moskwy przyczyniać się będzie do pogłębiania kryzysu gospodarczego na Ukrainie, co prowadzić ma do destabilizacji sytuacji społeczno-

politycznej i – w założeniu Moskwy – do wzrostu znaczenia sił lojalnych wobec Rosji.

Wiele wskazuje na to, że Rosja próbowała wykorzystywać fakt, że spotkanie „czwórki” poprzedziły bilateralne rozmowy prezydenta Putina z przywódcami Niemiec i Francji na temat konfliktu Syrii, żeby wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną i wymóc ustępstwa w sprawie Ukrainy. Nie wydaje się jednak, żeby w sytuacji bardzo niskiego poziomu zaufania Zachodu wobec Rosji taktyka ta odnosiła założone efekty.

Taktyka Ukrainy

Przyznanie przez władze w Kijowie specjalnego statusu Donbasowi i przeprowadzenie amnestii będzie rodzić konflikt wewnątrzpolityczny na Ukrainie. Przeciwna nadaniu rejonowi choćby elementów autonomii jest znaczna część społeczeństwa (56% według sondaży z lipca br.), a także część koalicji rządzącej. W tej sytuacji działania Kijowa, nie będącego w stanie odzyskać kontroli nad rejonami separatystycznymi, polegają na odwlekaniu podejmowania niekorzystnych dla siebie uzgodnień dotyczących ich statusu. W pierwszej kolejności kluczowe dla Ukrainy jest uspokojenie i stabilizacja sytuacji w obszarze walk, co ma dawać czas na skoncentrowanie wysiłków i środków na realizacji innych kluczowych wyzwań dla kraju (poprawa sytuacji gospodarczej, wdrażanie reform, stabilizacja wewnątrzpolityczna).

Niemcy i Francja szukają kompromisu

Niemcy i Francja z jednej strony silnie podkreślają konieczność zachowania integralności terytorialnej Ukrainy, z drugiej jednak gotowe są na ustępstwa wobec Rosji w kwestii politycznego uregulowania konfliktu. Przedstawione przez nich propozycje zakładają realizację porozumień mińskich w kilku etapach:

- utrzymanie zawieszania broni,
- następnie przyjęcie przez Ukrainę przygotowanego po konsultacjach z rebeliantami ustawodawstwa regulującego organizację wyborów lokalnych na obszarach kontrolowanych przez nich oraz amnestię dla separatystów biorących udział w wyborach,
- potem w ciągu 90 dni powinno odbyć się głosowanie; wraz z dniem wyborów ma zacząć funkcjonować specjalny status przyznany obszarom separatystycznym w ramach Ukrainy,
- ostatnim etapem ma być przywrócenie Ukrainie pełnej kontroli nad granicą z Rosją oraz wycofanie wszystkich zagranicznych ugrupowań zbrojnych z kraju.

Realizacja tych propozycji (wynikających z zapisów porozumienia w Mińsku) oznaczać będzie wypełnienie najpierw przez Ukrainę swoich zobowiązań i przyznanie separatystom pewnej autonomii, a dopiero potem zrealizowanie przez stronę rosyjsko-separatystyczną swoich, jednak w tym przypadku brak jest jasno określonych gwarancji ich spełnienia.

Jednocześnie przywódcy Niemiec i Francji zdecydowanie odrzucają możliwość większych ustępstw wobec Rosji w kwestii Ukrainy w zamian za współpracę na Bliskim Wschodzie. Pomimo zabiegów rosyjskich nie wydaje się, żeby w sytuacji bardzo niskiego poziomu zaufania Zachodu wobec Rosji tej drugiej udało się osiągnąć założone efekty w krótkim czasie. Berlin i Paryż sprzeciwia się łączeniu dyskusji o rosyjskim zaangażowaniu

militarnym w Syrii z uregulowaniem konfliktu na Ukrainie.

Utrzymanie *status quo*

Spotkanie w Paryżu rozpoczęło dyskusję o prawdopodobnym przedłużeniu realizacji porozumienia mińskiego. Jednak zarówno Rosja, jak i Ukraina zapewne będą pozorować jego pełne wykonywanie, ograniczając się do korzystnych dla siebie punktów. W kontekście upływającego z końcem 2015 roku terminu obowiązywania zachodnich sankcji wobec Rosji, jej nowa ofensywa w Donbasie jest mało prawdopodobna. W tej sytuacji można spodziewać się utrzymywania *status quo* we wschodniej Ukrainie w najbliższych miesiącach.