

Gra pozorów Impas w sprawie wojny w Donbasie

Krzysztof Nieczypor

9 grudnia minął rok od paryskiego szczytu przywódców Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec – uczestników tzw. formatu normandzkiego – poświęconego uregulowaniu konfliktu w Donbasie. Choć był on pierwszym spotkaniem od 2016 r., to nie przyniósł przełomu, a większości zawartych wówczas uzgodnień nie wypełniono. Wskutek obstrukcji Moskwy nie doszło m.in. do wycofania sił zbrojnych i ciężkiego sprzętu z kolejnych odcinków tzw. linii rozgraniczenia oraz otwarcia nowych punktów jej przekraczania, nie przeprowadzono też wymiany jeńców na zasadzie „wszyscy za wszystkich”, Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie nie zapewniono dostępu do wszystkich terenów okupowanych, a Kijów nie włączył do prawodawstwa tzw. formuły Steinmeiera. Główna przyczyna fiaska negocjacji to niechęć Rosji do realnego uregulowania konfliktu. Problemem są też utrzymujące się zasadnicze różnice w interpretacji i kolejności wypełniania poszczególnych zapisów tzw. porozumień mińskich z lutego 2015 r., odzwierciedlające sprzeczne interesy Moskwy i Kijowa. Dążenie Kremla do znormalizowania relacji z Zachodem oraz społeczne oczekiwania na Ukrainie sprawiają, że obie strony uciekają się do pozorowanych działań i wzajemnie obwiniają się o sabotowanie procesu pokojowego. Brak perspektywy zakończenia wojny obciąża Wołodomyra Zełenskiego, gdyż uregulowanie konfliktu miało być głównym zadaniem jego prezydentury.

Stan zawieszenia

W ciągu roku od spotkania w Paryżu nie doszło do pełnej realizacji żadnego ze wspólnie uzgodnionych punktów porozumienia, a niektóre zostały wypełnione zaledwie częściowo¹. Przeprowadzono dwie wymiany jeńców – pod koniec grudnia 2019 r. zwolniono z więzień 76 osób po stronie ukraińskiej oraz 124 po stronie pseudorepublik,

a w kwietniu 2020 r. uwolniono odpowiednio 20 i 14 osób. W kolejnych miesiącach zapowiadana wymiana w formule „wszyscy za wszystkich” utknęła w martwym punkcie. Formalnie stało się tak z powodu przedłużania się procesu uzgadniania zasad identyfikacji osób mających podlegać temu procesowi, a także braku przyzwolenia władz parapaństw na dostęp Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża do więzionych. W rzeczywistości Rosja uzależnia wyrażenie zgody na wymianę od ustępstw Kijowa w kwestiach politycznych. Według danych ukraińskiej rzecz-

¹ K. Chawryło, T. Iwański, *Szczyt normandzki bez przełomu*, OSW, 10.12.2019, www.osw.waw.pl.



nik praw człowieka na terenie tzw. Ługańskiej i Donieckiej Republik Ludowych przetrzymywanych jest 241 ukraińskich jeńców, zaś w Rosji i na Krymie kolejnych 130. Sytuację komplikują nieustannie trwające na terenach okupowanych zatrzymania ludzi oskarżanych o działalność dywersyjną przeciwko władzom separatystycznym, które w ten sposób zwiększają swój „fundusz wymienny” i oddalają w czasie możliwość zakończenia procesu wymiany więźniów w tej formule.

” Zawieszenie broni, mimo coraz częstszych naruszeń, jest najdłużej trwającym przerwaniem walk od początku konfliktu.

Nie uzgodniono także warunków otwarcia nowych i wznowienia pracy istniejących punktów przekraczania tzw. linii rozgraniczenia. Kijów zbudował co prawda infrastrukturę w miejscowościach Szczastia i Zołote w obwodzie ługańskim, lecz strona prorosyjska odmawia uruchomienia punktów, powołując się na brak porozumienia odnośnie do zasad ich funkcjonowania, a jednocześnie opóźnia prace budowlane przy okupowanej części przejść. Ruch w dotychczas funkcjonujących pięciu punktach – w miejscowościach: Nowotrojickie, Majorskie, Marjinka, Gnutowe w obwodzie donieckim oraz Stanica Ługańska w obwodzie ługańskim – jest od marca wstrzymywany lub ograniczany przez władze „republik”, które powołują się na konieczność przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19. Obstrukcja ze strony prorosyjskich separatystów w sprawie wznowienia ruchu przyczynia się do pogorszenia sytuacji bytowej niemal 300 tys. mieszkańców okupowanych terenów, którzy pobierają świadczenia socjalne z budżetu państwa ukraińskiego i na jego terenie. Zagrożenie wybuchem katastrofy humanitarnej poskutkowało wezwaniem do natychmiastowego otwarcia punktów, wystosowanym w połowie listopada w specjalnym komunikacie do Rosji i władz separatystycznych przez francuskie i niemieckie MSZ, a także Ambasadę Wielkiej Brytanii w Kijowie. Przeciwdziałanie pandemii daje także pretekst do trwającego od marca ograniczania patrołom Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie wjazdu na teren parapaństw, co sta-

nowi pogwałcenie jej mandatu uprawniającego do swobodnego poruszania się po całym kraju, w tym terytoriach kontrolowanych przez prorosyjskich separatystów². Ten sam argument jest wykorzystywany do blokowania przedstawicielom Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża dostępu do ukraińskich jeńców więzionych na terenach okupowanych.

Jeśli chodzi o polityczną część porozumienia z Paryża, to Ukraina nie włączyła do ustawodawstwa tzw. formuły Steinmeiera, regulującej zasady przeprowadzenia wyborów na terenach okupowanych oraz oddania ich pod formalną kontrolę Kijowa. Zgodnie z planem przedstawionym po raz pierwszy w 2015 r. przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Niemiec Franka-Waltera Steinmeiera implementacja specjalnego statusu Donbasu miałyby nastąpić po wyborach lokalnych uznanych przez OBWE za przeprowadzone zgodnie ze standardami demokratycznymi³. Zapisy te nie zostały włączone do prolongowanej pod koniec 2019 r. ustawy o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego z 2014 r., gdyż zdaniem przedstawicieli władz ukraińskich od szczytu w Paryżu minęło zbyt mało czasu, aby można było przygotować odpowiednie poprawki. Formuły nie uczyniono także elementem ustawy podczas ponownego jej przedłużania 15 grudnia br., co najprawdopodobniej podyktowane jest brakiem wystarczającego poparcia dla takiego rozwiązania wśród deputowanych proprezydenckiego ugrupowania Sługa Narodu.

Za jeden z niewielu przykładów realizacji porozumień z Paryża należy uznać obowiązujące od 27 lipca br. zawieszenie broni⁴. Od początku jego obowiązywania do 5 grudnia dzienna liczba ofiar śmiertelnych wśród żołnierzy po obu stro-

² Zob. K. Nieczypor, *Hybrydowa kwarantanna. Samozwańcze republiki Donbasu wobec pandemii*, „Komentarze OSW”, nr 331, 8.05.2020, www.osw.waw.pl.

³ T. Iwański, K. Nieczypor, *Formuła Steinmeiera: w poszukiwaniu kompromisu w sprawie Donbasu*, OSW, 2.10.2019, www.osw.waw.pl.

⁴ Poprzedzone wielomiesięcznymi negocjacjami w ramach Trójstronnej Grupy Kontaktowej przerwanie walk jest 29. i najdłużej trwającą próbą wstrzymania działań wojennych w Donbasie od rozpoczęcia konfliktu.

nach tzw. linii rozgraniczenia spadła 6,5-krotnie, zaś liczba incydentów o charakterze wojskowym 6-krotnie w porównaniu z okresem od początku 2018 r. do 26 lipca br., niemniej Specjalna Misja Obserwacyjna OBWE na Ukrainie niemal codziennie odnotowuje przypadki ostrzału. Charakterystyczną cechą konfliktu jest intensyfikacja działań bojowych separatystów w czasie ważnych wydarzeń politycznych na Ukrainie, np. w trakcie kampanii do wyborów lokalnych. Świadczy to o traktowaniu przez stronę rosyjską możliwości zerwania porozumienia jako narzędzia służącego podważaniu autorytetu prezydenta, który przedstawia obowiązywanie zawieszenia broni jako swoje osobiste osiągnięcie.

Plany do niezrealizowania

Pomimo aktywizacji negocjacji międzynarodowych ws. Donbasu po dojściu do władzy Zełenskiego proces pokojowy ponownie utknął w martwym punkcie z powodu odmiennych wizji kolejnych etapów rozwiązania konfliktu⁵. Ukraina uznaje, że implementacja porozumień mińskich powinna rozpocząć się od bezwarunkowego i trwałego wstrzymania ognia, wycofania wszystkich formacji zbrojnych, a także przywrócenia pełnej kontroli Kijowa nad całą granicą ukraińsko-rosyjską. Rosja uważa natomiast, że początek tego procesu powinno stanowić przeprowadzenie wyborów w Donbasie na podstawie uzgodnionej w ramach formatu normandzkiego tzw. formuły Steinmeiera.

Niemожność przewycięzenia różnicy zdań odnośnie do kolejności, a nawet zasadności realizacji niektórych punktów porozumień mińskich skutkuje podejmowaniem przez obie strony konfliktu działań pozorujących dążenie do jego zakończenia. Jednym z nich jest opublikowana pod koniec października przez prorosyjskie media na Ukrainie – przedstawiana jako inicjatywa władz tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych i oficjalnie poparta przez Kreml – tzw. mapa drogowa realizacji porozumienia w Mińsku. Zakłada ona przyznanie parapaństwu na podstawie referendum z udziałem mieszkańców Donbasu

specjalnego statusu w ramach państwa ukraińskiego aż do roku 2050, przewidującego ewentualną obecność Sił Zbrojnych Ukrainy na terenie regionu za zgodą lokalnych władz oraz przywrócenie przy współudziale przedstawicieli Federacji Rosyjskiej kontroli na granicy służbom granicznym Ukrainy dopiero po przeprowadzeniu lokalnych wyborów. Ponadto władze samorządowe w Ługańsku i Doniecku miałyby wyłączne prawo: decydowania o ustroju administracyjno-terytorialnym regionu, określania kompetencji tzw. milicji ludowej, wyznaczania kadr organów miejscowej prokuratury i sądów, rozpisywania lokalnych referendum i wyborów, a także nawiązywania specjalnych relacji gospodarczych z sąsiednimi regionami Rosji. Mapa przewiduje również całkowitą amnestię dla uczestników walk i władz separatystycznych oraz zmianę lub odrzucenie przez Radę Najwyższą Ukrainy ustaw o oświacie, języku państwowym (zakładających ograniczenie nauczania i stosowania języka rosyjskiego) oraz reintegracji Donbasu.

” Niemożność przewycięzenia różnicy zdań skutkuje pozorowaniem dążenia do zakończenia wojny przez obie strony konfliktu.

W odpowiedzi Kijów przedstawił na początku listopada własne rozwiązanie, które zawarł w tzw. planie Krawczuka⁶. Dokument zakłada przeprowadzenie wyborów na okupowanych terytoriach Donbasu 31 marca 2021 r., zaś do czasu rozpoczęcia kampanii: pełną wymianę więźniów w formule „wszyscy za wszystkich”, wycofanie wszelkich formacji zbrojnych z terenów okupowanych, odzyskanie przez Kijów pełnej kontroli na granicy rosyjsko-ukraińskiej przy współudziale Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie, a także anulowanie przez władze w Moskwie wszystkich aktów prawnych naruszających suwerenność państwa ukraińskiego we wschodnich regionach. Plan przewiduje również wprowadzenie tzw. sprawiedliwości okresu przejściowego, w ramach której mają być określone zasady pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób, które dopuściły się

⁵ S. Kardaś, W Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, OSW, 12.02.2015, www.osw.waw.pl.

⁶ Leonid Krawczuk – pierwszy prezydent Ukrainy (w latach 1991–1994), od lipca 2020 r. szef ukraińskiej delegacji w Trójstronnej Grupie Kontaktowej ds. uregulowania konfliktu w Donbasie, w której biorą udział Ukraina, Rosja i OBWE.

szczególnie ciężkich przestępstw w trakcie trwania konfliktu. Częścią tej inicjatywy jest także utworzenie na terenie Donbasu specjalnej strefy wolnego handlu, której celem byłoby przyciągnięcie zachodnich inwestycji i odbudowa regionu.

Założenia powyższych dokumentów są nie do przyjęcia dla drugiej strony, co sprawia, że żaden z nich nie stanie się podstawą ewentualnego kompromisu. Potwierdzeniem tego, że mają one jedynie pozorować wolę ugody, jest zaostrzenie napięcia politycznego między Ukrainą a Rosją odnośnie do możliwości przeprowadzenia spotkania w tzw. formacie normandzkim na szczepku przywódców państw. O ile Kijów przekonuje o konieczności zorganizowania szczytu w celu przeglądu dotychczasowych osiągnięć w kwestii uregulowania konfliktu, o tyle Moskwa nie widzi takiej możliwości, w związku z czym ignoruje ukraińskie wezwania i stara się blokować rozmowy w tym formacie także na niższym poziomie – doradców politycznych i szefów MSZ. Ponadto w połowie listopada prorosyjscy separatyści ogłosili powszechną mobilizację, której celem jest wypełnienie braków kadrowych w lokalnych formacjach zbrojnych, co dodatkowo zaostrzyło sytuację.

Sprzeczności nie do pogodzenia

Negatywną atmosferę negocjacji ws. Donbasu pogłębia spór dotyczący roli i charakteru Trójstronnej Grupy Kontaktowej (TGK), stanowiącej główną platformę wdrażania w życie porozumień uzgodnionych przez szefów państw uczestników formatu normandzkiego. Rosja domaga się, by strona ukraińska omawiała i uzgadniała wszystkie podejmowane decyzje bezpośrednio z przedstawicielami separatystycznych władz. W ten sposób próbuje upodmiotowić parapaństwo i uczynić z nich stronę konfliktu, a siebie spozycjonować w charakterze mediatora. Niezgoda Kijowa na te postulaty jest powodem blokowania prac Grupy przez Moskwę i, co za tym idzie – braku dalszych postępów w sprawie realizacji porozumień mińskich.

Sprzeczne interesy Rosji i Ukrainy oraz ich brak woli politycznej do kompromisu powodują, że realne zbliżenie stanowisk obu państw jest niemożliwe,

a proponowane przez nie inicjatywy mają na celu zaprezentowanie się w roli aktywnych uczestników procesu pokojowego i skompromitowanie strony przeciwnej. Po inauguracji Zełenskigo Kijów wykazywał silną determinację do uregulowania konfliktu nawet kosztem pewnych ustępstw (zgoda na tzw. formułę Steinmeiera), a po szczycie paryskim także kosztem kontrowersyjnych decyzji (zgoda na powołanie w ramach TGK tzw. rady konsultacyjnej z udziałem separatystów, która ostatecznie nie powstała wskutek oporu społecznego). Jednak z czasem blokowanie tego procesu przez Rosję usztywniło podejście strony ukraińskiej, która od kilku miesięcy coraz bardziej skupia się na neutralizowaniu niekorzystnych inicjatyw Moskwy i tzw. separatystów, a zarazem na unikaniu nadmiernych zobowiązań.

” Obie strony starają się stworzyć wrażenie aktywnych uczestników procesu pokojowego, dążących do zakończenia konfliktu.

W konsekwencji strony nie realizują porozumień mińskich i wzajemnie obwiniają się o ich łamanie. Taktyka ta jest odzwierciedleniem strategicznych interesów obu państw. Kreml wymaga od Kijowa bezwzględnego wypełnienia postanowień przyjętych w Mińsku, zakładających powrót samozwańczych republik do państwa ukraińskiego na prawach jak najszerzej autonomii, pozwalającej na wpływanie na sytuację polityczną i gospodarczą w kraju. W obliczu oporu Kijowa Moskwa uznaje trwający konflikt o niskiej intensywności za korzystny dla siebie, gdyż umożliwia on podkopywanie autorytetu prezydenta Ukrainy i wspieranie w ten sposób prorosyjskich ugrupowań politycznych. Ponadto, kontynuując paszportyzację mieszkańców Donbasu, Kreml stara się szantażować władze w Kijowie i europejskich partnerów możliwością inkorporacji tych terenów do Rosji⁷.

⁷ Władze DRL i ŁRL w grudniu br. szacowały, że w związku z dekretem podpisanym w kwietniu 2019 r. przez prezydenta Władimira Putina, który wprowadzał uproszczoną procedurę uzyskania rosyjskiego paszportu przez mieszkańców okupowanych terytoriów Donbasu, wydano już ponad 350 tys. dokumentów. Z kolei Kijów informuje o wydaniu 65 tys. paszportów. Więcej o paszportyzacji Donbasu zob. J. Strzelecki, K. Nieczytor, *Rosyjskie obywatelstwo dla mieszkańców Donbasu*, OSW, 25.04.2019, www.osw.waw.pl.

Celem Moskwy jest także normalizacja stosunków z Zachodem, w tym przede wszystkim złagodzenie unijnych sankcji, czemu sprzyjać ma zrzućenie winy za brak postępów w uregulowaniu konfliktu na stronę ukraińską jako niezdolną do kompromisu. Kreml dąży również do przekonania państw Unii Europejskiej o bezcelowości dalszego uzależniania obowiązywania restrykcji od postępów procesu pokojowego. Była to jedna z przyczyn, dla których Putin zgodził się na udział Rosji w ubiegłorocznym szczycie paryskim. Celem było przekonanie pozostałych przywódców – przede wszystkim deklarującego chęć ułożenia relacji z Rosją prezydenta Francji – do wywarcia presji na Zełenskigo. Próba ta okazała się jednak nieskuteczna.

Kijów z kolei uznaje, że żadne wybory lokalne na terytoriach okupowanych nie mogą się odbyć bez uprzedniego stworzenia bazowych warunków do ich przeprowadzenia: wycofania ciężkiego sprzętu wojskowego, odzyskania kontroli nad granicą państwową i umożliwienia udziału w elekcji wszystkim ukraińskim ugrupowaniom przy jednoczesnym zapewnieniu im równego dostępu do mediów, nieskrępowanej agitacji wyborczej etc. Nie godząc się na zasadnicze ustępstwa, Kijów taktycznie dąży do niepogarszania swojej sytuacji względem Rosji i czeka na szansę na przechylenie szali na swoją stronę w przypadku wyraźnego osłabienia przeciwnika.

Plan B?

Prowadzone przez Zełenskigo negocjacje pokojowe w sprawie Donbasu stanowią realizację jego głównej obietnicy wyborczej, będącej odpowiedzią na oczekiwania społeczeństwa. Zgodnie z opublikowanym przez Centrum Razumkova sondażem opinii publicznej rozwiązanie konfliktu w zgodzie z porozumieniami mińskimi popiera

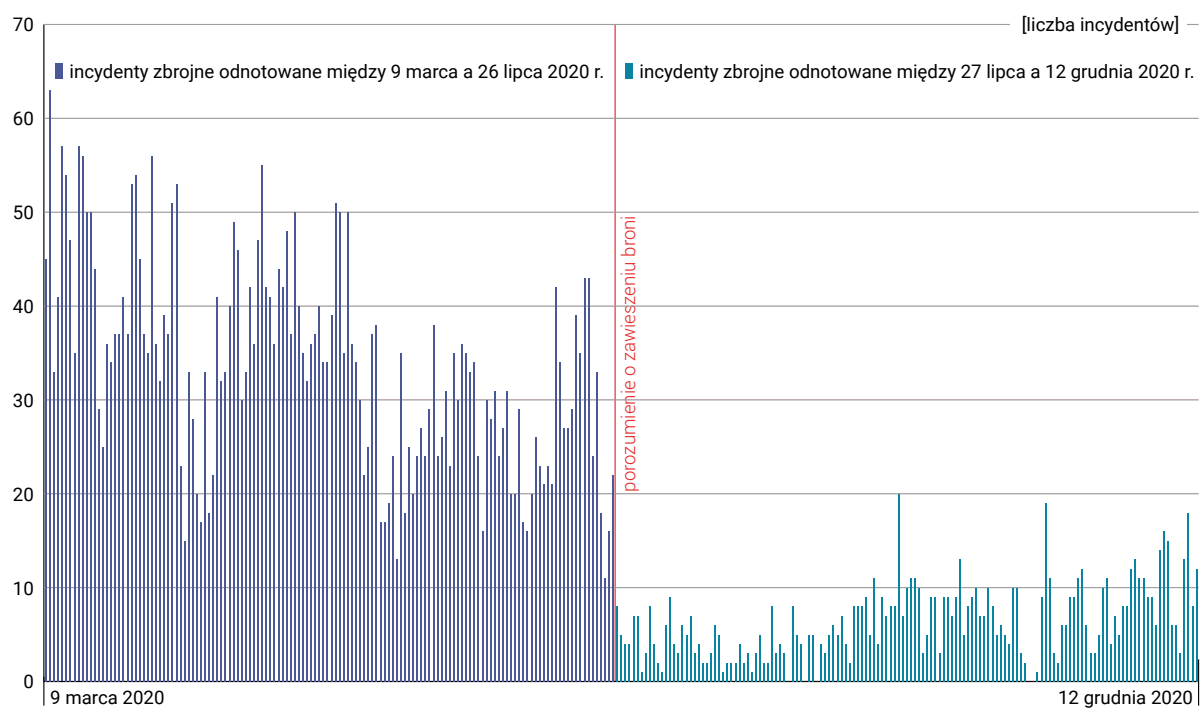
38,8% obywateli, a sprzeciwia się mu 43,9%. Jednocześnie zakończenie wojny na wschodzie kraju to najważniejszy czynnik przy ocenie działalności prezydenta (uważa tak 46% respondentów). Tym samym ukraiński przywódca, chcąc zachować wysokie poparcie i sprostać oczekiwaniom społecznym, powinien kontynuować prace na rzecz realizacji porozumień mińskich lub przynajmniej je imitować.

” Zakończenie konfliktu możliwe jest jedynie na warunkach Kremla, na co nie ma obecnie przyzwolenia ukraińskiego społeczeństwa.

Trudną sytuację prezydenta pogłębia fakt, że realizacja tego zadania zależy w gruncie rzeczy nie od niego, a od Rosji, która sprawuje pełną kontrolę nad okupowanymi terytoriami i uzależnia postęp negocjacji od realizacji swoich celów. Uregulowanie konfliktu na warunkach Kremla wymagałoby jednak daleko idących ustępstw ze strony Kijowa, na co nie godzi się społeczeństwo. Stawia to Zełenskigo w trudnej sytuacji – publicznie zobowiązując się do zakończenia wojny, uzależnił skuteczność swojej polityki od czynników, na które nie ma wpływu. W przypadku niepowodzenia prezydent zapowiedział wdrożenie tzw. planu B, jednak jego założenia nie zostały dotychczas sprecyzowane. Z wypowiedzi przedstawicieli ukraińskich władz wynika, że mógłby on obejmować tak różne rozwiązania, jak całkowite odizolowanie okupowanych terytoriów, dołączenie do procesu pokojowego innych państw oraz wprowadzenie do regionu specjalnej misji pokojowej pod egidą OBWE bądź ONZ. Jednocześnie jednak ze względu na kontekst społeczny, a także polityczną i finansową zależność od państw zachodnich trudno spodziewać się, by Kijów podjął kroki na rzecz wyjścia z mińskiego formatu uregulowania konfliktu.

ANEKS

Incydenty zbrojne w Donbasie przed zawarciem porozumienia o zawieszeniu broni z 27 lipca 2020 r. i po jego zawarciu



Źródło: ACLED, acleddata.com. Interaktywna infografika przedstawiająca dane o incydentach zbrojnych w Donbasie w okresie od 9 marca do 12 grudnia 2020 r. dostępna jest tutaj (opracowanie: Sławomir Matuszak).