



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 30 (1962), 24 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Brak postępu w sprawie uregulowania sytuacji w Donbasie

Daniel Szeligowski

Mimo wznowienia w grudniu ub.r. w Paryżu negocjacji na najwyższym szczeblu w formacie normandzkim (Ukraina, Rosja, Niemcy, Francja) nie doszło do przełamania impasu w sprawie Donbasu. Żadne z głównych postanowień paryskiego szczytu nie zostało jak dotąd zrealizowane. Prawdopodobny brak porozumienia na kolejnym szczycie formatu, zaplanowanym wstępnie na początek II kwartału br., może skłonić prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego do intensyfikacji dwustronnych rozmów z Rosją.

Pierwszy po trzyletniej przerwie, grudniowy szczyt formatu normandzkiego nie przyniósł postępu w toczących się negocjacjach. [Uzgodniono jedynie doraźne działania na rzecz deeskalacji napięcia i budowy zaufania między Ukrainą i Rosją](#). Następne spotkanie powinno odbyć się w kwietniu br., co prawdopodobnie jednak będzie uzależnione od stopnia realizacji postanowień przyjętych w Paryżu.

Zawieszenie broni. Mimo uzgodnień po raz kolejny nie udało się osiągnąć pełnego zawieszenia broni na linii frontu w Donbasie, ale tymczasowo spadła intensywność wymiany ognia w porównaniu z okresem sprzed szczytu w Paryżu. Specjalna misja monitoringowa OBWE odnotowała o ok. 40% mniej przypadków naruszenia zawieszenia broni (z ok. 23–24 tys. w listopadzie ub.r. do ok. 14–15 tys. w styczniu br., bez wskazania konkretnej strony odpowiedzialnej za naruszenie). Podobne dane, choć pozyskane z wykorzystaniem odmiennej metodologii, wykazały ogólnodostępne statystyki ukraińskiego Sztabu Generalnego. Podano tam, że liczba przypadków łamania rozejmu przez wojska rosyjskie zmniejszyła się ze średnio 12 dziennie w listopadzie ub.r. do 7–8 w styczniu br. Nie przyniosło to jednak ograniczenia strat bojowych. W wyniku działań zbrojnych w styczniu br. śmierć poniosło 11 ukraińskich żołnierzy, podczas gdy w listopadzie ub.r. zginęło sześć osób (brak wiarygodnych danych odnośnie do strat po stronie wojsk rosyjskich). W połowie lutego br. doszło natomiast do kolejnej eskalacji walk i wzrostu liczby ofiar. Całkowite wstrzymanie ognia jest w najbliższym czasie mało prawdopodobne. Rosyjskie władze wykorzystują trwające działania zbrojne jako instrument presji na Ukrainę w celu wymuszenia na niej politycznych ustępstw, zwłaszcza ustanowienia przez ukraińskie władze tzw. specjalnego statusu dla Donbasu, oznaczającego de facto stworzenie rosyjskiego protektoratu na wschodniej Ukrainie.

Wymiana więźniów. Ponownie nie udało się zorganizować wymiany więźniów w formule „wszystkich na wszystkich”. Pod koniec grudnia ub.r., tuż przed upływem terminu uzgodnionego w Paryżu, wymieniono 200 osób. Kontrolowane przez Rosję samozwańcze „republiki” na wschodzie Ukrainy – tzw. DRL/ŁRL – uwolniły 76 osób, ukraińskie władze przekazały im 124 osoby. Ukraina została przy tym zmuszona do ustępstwa – uwolnienia i przekazania „republikom” pięciu funkcjonariuszy ukraińskich służb bezpieczeństwa (Berkutu), podejrzewanych o zbrodnie na Majdanie w 2014 r., chociaż nie uczestniczyli oni w działaniach wojennych w Donbasie. Wymagało to bezpośredniej ingerencji ukraińskich władz w działalność wymiaru sprawiedliwości i wywołało krytykę pod adresem prezydenta Zełenskiego. Rozmowy dotyczące kolejnej wymiany więźniów będą kontynuowane, jednak zorganizowanie jej w formule „wszystkich na wszystkich” jest mało prawdopodobne. Ukraińscy więźniowie znajdują się nie tylko w „republikach”, lecz także na okupowanym Krymie i w Rosji (łącznie ponad 300 osób, szacunki różnią się).

Natomiast dla władz rosyjskich nie do zaakceptowania jest obecnie wspólne wystąpienie z tzw. DRL/ŁRL jako stronami wymiany, gdyż dowodziłoby to bezpośredniego zaangażowania wojskowego Rosji w Donbasie. Problem stanowi też identyfikacja wszystkich więźniów – listy osobowe po stronie ukraińskiej oraz rosyjskiej i „republik” różnią się.

Wycofanie wojsk na linii frontu w Donbasie. Do końca marca br. wojska ukraińskie i rosyjskie (tzw. separatystyczne) mają wycofać się z trzech kolejnych odcinków linii frontu w Donbasie – w pierwszych trzech miejscowościach dokonano tego jesienią ub.r., przed szczytem w Paryżu. Budziło to na Ukrainie obawy, że przeciwnik nie dotrzyma uzgodnień i zajmie pozycje opuszczone przez ukraińskich żołnierzy (doszło m.in. do starć policji z grupami paramilitarnymi, w tym weteranami, sprzeciwiającymi się odwrotowi ukraińskiej armii). OBWE odnotowała jednak tylko mniejsze naruszenia, głównie obecność nielicznych żołnierzy „separatystów” w strefach zdemilitaryzowanych. Dotychczas udało się wstępnie uzgodnić tylko jeden odcinek frontu, z którego mają wycofać się wojska. Podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa w lutym br. prezydent Zełenski zapowiedział natomiast, bez podania szczegółów, że Ukraina wystąpi z inicjatywą wycofania wojsk na podstawie „podejścia sektorowego”. Prawdopodobnie oznacza to chęć wypracowania przez ukraińskie władze mechanizmu stopniowego wycofywania sił wzdłuż linii frontu, bez konieczności każdorazowego uzgadniania nowych odcinków. Nie jest jasne, czy miałby on objąć całą linię frontu (ponad 400 km), co oznaczałoby znaczące ustępstwo strony ukraińskiej. Do tej pory Ukraina sprzeciwiała się pełnemu odwrotowi wojsk w Donbasie, m.in. dlatego, że obecne pozycje obu stron nie odpowiadają tym przyjętym w porozumieniach mińskich. W latach 2014–2015 wojska rosyjskie kilkakrotnie złamały porozumienia, powiększając swoją kontrolę nad ukraińskim terytorium.

Perspektywy. Przełom w negocjacjach dotyczących uregulowania sytuacji w Donbasie jest w najbliższym czasie mało prawdopodobny. Główną przeszkodą w osiągnięciu porozumienia jest nadal brak woli politycznej władz rosyjskich do wycofania wojsk z ukraińskiego terytorium i zakończenia konfliktu. Rosyjski cel pozostaje niezmienny – jest nim uzyskanie trwałego wpływu na ukraińską politykę wewnętrzną i zablokowanie dalszej integracji Ukrainy z UE i NATO. W tej sytuacji „postęp” w rozmowach nt. przyszłego statusu Donbasu może nastąpić tylko kosztem dalszych ustępstw strony ukraińskiej – np. zgody na przeprowadzenie wyborów lokalnych w Donbasie bez uprzedniego wycofania wojsk rosyjskich bądź odzyskania pełnej kontroli nad granicą ukraińsko-rosyjską. Mimo gotowości ukraińskich władz do ustępstw wymogi te są dla nich nie do zaakceptowania.

Organizacja kolejnego szczytu formatu normandzkiego w kwietniu br. stoi pod znakiem zapytania. Ukraińskie władze będą dążyć do jego zwołania mimo braku realizacji dotychczasowych postanowień, licząc, że pod międzynarodową presją strona rosyjska zgodzi się na niewielkie ustępstwa – np. uzgodnienie kolejnej wymiany więźniów. Na zorganizowanie spotkania naciskać będą również Niemcy i Francja, chcąc wykazać postęp w negocjacjach w kontekście krytyki formatu normandzkiego dotyczącej jego nieskuteczności w działaniach na rzecz zakończenia rosyjskiej agresji na Ukrainę. Jednak władze rosyjskie będą chciały przesunąć spotkanie, uzależniając jego przeprowadzenie od uzgodnienia szczegółów tzw. specjalnego statusu dla Donbasu, ewentualnie od wprowadzenia do ukraińskiego prawodawstwa tzw. formuły Steinmeiera (zakłada ona wejście w życie specjalnego statusu w dniu wyborów w Donbasie), co prawdopodobnie wymagałoby zmian w przyjętej na początku 2018 r. ustawie o okupowanych terytoriach Donbasu. Stanowiłoby to krok w kierunku realizacji rosyjskiego scenariusza zakończenia konfliktu, chociaż nie przesądzałoby o nim definitywnie.

W przypadku fiaska kolejnego szczytu formatu normandzkiego (a zatem kontynuacji działań zbrojnych i braku uzgodnień odnośnie do wyborów w Donbasie), ewentualnie odłożenia spotkania, znacząco wzrośnie prawdopodobieństwo, że Ukraina spróbuje porozumieć się bezpośrednio z Rosją. Nieoficjalne rozmowy bilateralne były prowadzone już od wielu miesięcy między Andrijem Jermakiem, doradcą prezydenta Zełenskiego, i rosyjskim wicepremierem Dmitrijem Kozakiem, a obie strony oceniają je jako konstruktywne (ich rezultatem była m.in. grudniowa wymiana więźniów). Kozak został w styczniu br. wiceszefem administracji prezydenta Putina, a Jermak w lutym br. szefem administracji prezydenta Zełenskiego, co oznacza przeniesienie tych rozmów na wyższy szczebel.

W dłuższej perspektywie utrzymanie dotychczasowego impasu może wpłynąć na usztywnienie stanowiska ukraińskich władz i podjęcie przez nie prób zamrożenia konfliktu oraz izolacji terenów będących poza ich kontrolą. W warunkach braku woli politycznej władz rosyjskich do wycofania wojsk z Donbasu taki scenariusz będzie dla Ukrainy optymalny, chociaż trudny do realizacji, wymagając zgody Rosji na zaprzestanie agresywnych działań i trwałe zawieszenie broni.