

Konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą i negocjacje pokojowe w Mińsku¹

Wstęp

W niniejszym artykule podjęta zostanie próba zanalizowania konfliktu zbrojnego Rosji z Ukrainą przez pryzmat procesu negocjacji pokojowych prowadzonych między stronami konfliktu oraz zaangażowanymi w ten proces państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi – OBWE (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie)². Sytuację kompli-

* Dr hab. **Tomasz Stępniewski** – kierownik Katedry Studiów Wschodnich, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

¹ W niniejszym opracowaniu wykorzystany został materiał przygotowany w ramach programu badawczego finansowanego z Narodowego Centrum Nauki (2013–2017) pt. „Europejska Polityka Sąsiedztwa: koncepcja wielopoziomowego zarządzania, procesy reform oraz perspektywa pogłębionej współpracy w regionie”, OPUS/HSS, Nr 2013/09/B/HSS/04534. Częściowe wyniki badań ukazały się również w języku angielskim jako rozdział w książce: T. Stępniewski, *Ukraine, Russia and the Minsk ceasefire negotiations*, w: *The aftermath of the Maidan. State building, democratization and transitional justice in Ukraine (2014–2016)*, red. K. Bachmann, I. Lyubashenko, Peter Lang, Frankfurt am Main 2016 (w druku).

² Na temat konfliktu zbrojnego Rosji z Ukrainą, uwarunkowań, przebiegu i międzynarodowych konsekwencji tego konfliktu m.in. w: R. Menon, E. Rumer, *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, MIT Press, Cambridge 2015; G. Pridham, *EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013–14: A Turning Point*, „The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, Vol. 49, No. 4/2014, s. 53–61; T. Stępniewski, *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodniej Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 12/2014, z. 5: *Rosja Putina – Ukraina – Europa: geopolityka, bezpieczeństwo, gospodarka*, Lublin 2014, s. 13–24; A. Grigas, *Beyond Crimea: The New Russian Empire*, Yale University Press, New Haven 2016; S. Yekelchik, *The Conflict in Ukraine*, Oxford University Press, New York 2015; A. Umland, *Russia's Pernicious Hybrid War Against Ukraine*, „Atlantic Council”, February 22, 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/en/blogs/new-atlanticist/russia-s-pernicious-hybrid-war-against-ukraine> (dostęp 22.02.2016); T. Kuzio, *Ukraine. Democratization, Corruption and the New Russian Imperialism*, Praeger, Santa Barbara 2015; A. Tsygankov, *Vladimir Putin's Last Stand: The Sources of*

kuje fakt, że proces pokojowy nie został zakończony i cały czas – pomimo wynegocjowania porozumień mińskich – trwa wojna w południowo-wschodniej Ukrainie. Przyjęto podejście problemowe do analizowanego tematu, toteż nie ukazywano szczegółowo prowadzonych negocjacji, lecz starano się zademonstrować wyniki negocjacji pokojowych oraz wskazać na najważniejsze problemy związane z implementacją tych porozumień (porozumienia z Genewy, Mińsk 1 i Mińsk 2).

Kryzys na Ukrainie (Euromajdan) i w konsekwencji konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą

Jedną z bezpośrednich przyczyn wybuchu konfliktu Rosji z Ukrainą był szczyt Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Wilnie w listopadzie 2013 r. W czasie trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Wilnie w dniach 28–29 listopada 2013 r. Ukraina miała podpisać wcześniej wynegocjowaną (umowa została parafowana 30 marca 2012 r.) umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Jednak ówczesny prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz zrezygnował z jej podpisania. Decyzja prezydenta Ukrainy o niepodpisaniu umowy stowarzyszeniowej spowodowała wybuch gwałtownych protestów społecznych w Kijowie – początkowo były to protesty studenckie, które przerodziły się w protesty ogólnokrajowe (protesty rozlały się na inne miasta ukraińskie, w szczególności na zachodnią Ukrainę). W początkowej fazie protestujący domagali się zmiany decyzji podjętej przez władze Ukrainy i podpisania umowy stowarzyszeniowej. Z czasem protestujący zaczęli wysuwać hasła o konieczności zmiany sytuacji politycznej, dymisji prezydenta Wiktora Janukowycza i rządu Mykoły Azarowa. W konsekwencji masowych protestów – zwanych Euromajdanem – w Kijowie i innych miastach Ukrainy doszło do zawarcia porozumienia 21 lutego 2014 r. Porozumienie zostało wynegocjowane – przy udziale ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego (Francja, Niemcy i Polska) oraz przedstawiciela Rosji – między opozycją polityczną a ówczesnym prezydentem W. Janukowyczem. Następnego dnia okazało się, że prezydent W. Janukowycz opuścił Ukrainę i udał się do Rosji. Wynegocjowane porozumienie stało się porozumieniem martwym, a władza w państwie przeszła w ręce opozycji – protestujących z kijowskiego Majdanu Niezależności.

Russia's Ukraine Policy, „Post-Soviet Affairs”, Vol. 31, No. 4/2015, s. 279–303; *The Maidan Uprising, Separatism and Foreign Intervention: Ukraine's Complex Transition*, red. K. Bachmann, I. Lyubashenko, First edition, Peter Lang, Frankfurt am Main 2014; P. Ochmann, J. Wojas, *Zagadnienia prawne rosyjskiej interwencji zbrojnej na Krymie w 2014 r.*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1/2016 (rok LXIX), s. 89–110.

Nikt nie przewidział, że wydarzenia z przełomu 2013/2014 r. z kijowskich ulic – zwane Euromajdanem – spowodują zmianę pozimnowojennego porządku międzynarodowego w Europie. Wydarzenia początkowo miały charakter wewnątrzukraiński – protestujący wyrażali sprzeciw wobec: 1) niepodpisania przez ukraiński rząd umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, 2) skorumpowanych i oligarchicznych elit politycznych, symbolizowanych przez ówczesnego prezydenta W. Janukowycza. Wydarzenia polityczne i zmiana rządu na Ukrainie doprowadziły do kolejnych wydarzeń – aneksji Krymu przez Rosję, wojny w południowo-wschodniej Ukrainie (separatyści wspierani przez Rosję), które to wydarzenia stały się wyzwaniem dla porządku i bezpieczeństwa w Europie. Zmianie uległa sytuacja geopolityczna Ukrainy oraz stosunki Ukrainy z Rosją, ale również Rosji z Zachodem. Jak zauważają Derek Averre i Katarzyna Wolczuk, obecne napięcia na linii UE–Rosja powodują, że mamy do czynienia z sytuacją „post-post-Cold War Europe” i tym samym nie można mieć pewności, jakiego rodzaju porządek wyłoni się z tych napięć. Autorzy podkreślają, że implikacje tych zmian zarówno dla poszczególnych państw, jak i dla stosunków międzynarodowych stanowią poważne wyzwanie dla badaczy specjalizujących się w tematyce związanej z Rosją i Europą Wschodnią³.

Aneksja Krymu i wojna w Donbasie

Destabilizacja sytuacji politycznej na Ukrainie w wyniku odsunięcia od władzy W. Janukowycza i dojścia do władzy przedstawicieli protestujących z kijowskiego Majdanu została wykorzystana przez Rosję. „W rosyjskiej retoryce wskazywano również, że prawa mieszkańców Krymu są łamane, a pogarszająca się sytuacja na Ukrainie stanowi dla nich poważne zagrożenie. Z tych m.in. powodów 1 marca 2014 roku prezydent Władimir Putin zwrócił się do Rady Federacji z prośbą o zatwierdzenie użycia Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy «do czasu normalizacji sytuacji społeczno-politycznej w tym państwie»”⁴. Rosja – w warunkach niestabilności politycznej Ukrainy – przy użyciu tzw. zielonych ludzików, a potem sfałszowanego referendum dokonała aneksji Krymu (marzec 2014 r.). Następnie, wspierając rebeliantów w południowo-wschodniej Ukrainie, dokonała destabilizacji sytuacji w tej części państwa. Należy zaznaczyć, że od samego początku wybuchu wojny Rosji

³ D. Averre, K. Wolczuk, *Introduction: The Ukraine Crisis and Post-Post-Cold War Europe*, „Europe-Asia Studies”, Vol. 68, No. 4, June 2016, s. 551.

⁴ Podają za: P. Bajor, „Operacja” Krym – aneksja półwyspu i jej konsekwencje, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 12/2014, z. 2: *Majdan 2014: Ukraina na rozdrożu*, Lublin 2014, s. 42.

z Ukrainą (wojna hybrydowa⁵) dążeniem Rosji było i nadal jest zdestabilizowanie sytuacji w południowej i wschodniej części Ukrainy w celu ich oderwania, ewentualnie doprowadzenia do sytuacji „terenów okupowanych” lub też stworzenia quasi-państwa (casus Abchazji, Naddniestrza, Górskiego Karabachu, Osetii Południowej).

Porozumienie z Genewy w sprawie Ukrainy

17 kwietnia 2014 r. spotkali się w Genewie ministrowie spraw zagranicznych Rosji, UE, Stanów Zjednoczonych i Ukrainy. Podczas tego spotkania przyjęto wspólną deklarację w sprawie sytuacji na Ukrainie. Pomimo tego, że dokument przedstawiał plan, jaki powinien zostać zrealizowany w celu zażegnania konfliktu, to jednak miał on bardzo ogólny charakter. Ponadto dokument pozostawiał każdej ze stron swobodę w interpretacji postanowień tego porozumienia⁶. Użyto również sformułowania „wszystkie strony” („allparties”) konfliktu, co też powodowało trudności w ustaleniu wspólnego stanowiska. Celem taktycznym, jaki przyświecał wówczas Rosji, było uniemożliwienie zorganizowania wyborów prezydenckich na Ukrainie (zaplanowano je na 25 maja 2015 r.). Co ważne, strony konfliktu zgodziły się, że w celu deeskalacji konfliktu specjalną rolę powinna odgrywać Misja OBWE (the OSCE Special Monitoring Mission).

Z perspektywy czasu okazuje się, że odmienne stanowisko każdej ze stron spowodowało, że porozumienie z Genewy nie przyczyniło się do ustabilizowania sytuacji na wschodzie Ukrainy. Dla Ukrainy ważne było zademonstrowanie światu, że jest zainteresowana stabilizacją i rozwiązaniem tego konfliktu. Ukraina dążyła do tego, żeby Rosja przyznała się do zaangażowania w ten konflikt i przez podpisanie porozumienia z Ukrainą *de facto* uznała nowy rząd w Kijowie. Z kolei dla Rosji istotne było to, że konflikt ten jest konfliktem wewnątrzukraińskim, nie wspomniano o dokonanej przez Rosję aneksji Krymu w marcu 2014 r., z porozumienia nie wynikały też żadne konkretne zobowiązania dla Rosji.

⁵ Szerzej o wojnie hybrydowej Rosji z Ukrainą w: A. Rącz, *Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist*, FIIA Report, No. 43, Helsinki 2015; J. Hajduk, T. Stępniewski, *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie”, nr 4(76)/2015, s. 135–151; T. Stępniewski, *Wojna Ukrainy o niepodległość, pamięć i tożsamość*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 13/2015, z. 2: *Polityka wobec pamięci w Europie Środkowo-Wschodniej i Rosji*, s. 153–166.

⁶ Szerzej na temat porozumień z Mińska i jego szczegółowych postanowień w: A. Wierzbowska-Miazga, W. Konończuk, *(Nie)porozumienie genewskie w sprawie Ukrainy*, „Analizy OSW”, 24.04.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-24/nie-porozumienie-genewskie-w-sprawie-ukrainy> (dostęp 24.04.2014).

Porozumienia mińskie (Mińsk 1 i Mińsk 2)

Mińsk 1. We wrześniu 2014 i w lutym 2015 r. w Mińsku na Białorusi wynegocjowano tzw. porozumienia mińskie, który miały zapobiec rozlewowi krwi i służyć rozwiązaniu konfliktu na Ukrainie⁷. 5 września 2014 r. w Mińsku członkowie tzw. grupy kontaktowej – składającej się z przedstawicieli Ukrainy, Rosji i OBWE – oraz reprezentanci separatystów podpisali protokół (składający się z 12 krótkich punktów) dotyczący zawieszenia broni we wschodniej Ukrainie⁸. Zapisy porozumienia – podobnie jak wcześniejszego z Genewy – miały charakter ogólny i nie gwarantowały trwałego zawieszenia broni przez strony konfliktu, tym samym nie stabilizowały sytuacji we wschodniej Ukrainie (w tabeli 1 przedstawiono postanowienia Mińsk 1). Co ważne, wynegocjowanie porozumień Mińsk 1 było szczególnie korzystne dla Rosji. W Newport odbywał się wówczas szczyt NATO, a Unia Europejska przygotowywała rozszerzenie sankcji wobec Rosji. Dzięki temu porozumieniu osłabieniu uległy argumenty wysuwane przez UE i NATO o zaostrzeniu sankcji wobec Rosji⁹. Ponadto Rosja stawiała się stroną dążącą do pokoju i stabilizowania sytuacji na Ukrainie, przestawała być więc stroną, która jest agresorem (oficjalnie wspiera separatystów), a stawała się stroną rozmów pokojowych.

Mińsk 2. Pomimo wynegocjowania porozumienia Mińsk 1 nie udało się ustabilizować sytuacji i konflikt ponownie się zaostrzył. Dochodziło do coraz częstszych walk między stronami oraz odnotowano znaczące straty w ludziach. Sytuacja ta spowodowała, że konieczne było ponowne zebranie spornych stron w celu wynegocjowania nowego porozumienia pokojowego. Do spotkania doszło 12 lutego 2015 r. w Mińsku, w trakcie którego liderzy Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji zawarli porozumienie (składające się z 13 punktów) w celu rozwiązania konfliktu na Ukrainie (w Donbasie). Oficjalnie dokument został podpisany przez tzw. grupę kontaktową, a więc przedstawicieli Ukrainy, Rosji, OBWE i separatystów. Odnosi się także do środków mających na celu wprowadzenie w życie porozumień z Mińska z 5 i 19 września 2014 r.¹⁰ Szczegółowe postanowienia

⁷ H. Shelest, H. Maksak, *Ukraine's Security Options: Time for Strategic Choices, Smart Partnerships, and Comprehensive Reforms*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development/CIPDD, Tbilisi, June 2016, s. 7, <http://prismua.org/wp-content/uploads/2016/07/ukraine-security.pdf> (dostęp 1.07.2016).

⁸ Ibidem.

⁹ Zob. R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, *Zawieszenie broni na wschodzie Ukrainy*, „Analizy OSW”, 10.09.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/zawieszenie-broni-na-wschodzie-ukrainy> (dostęp 10.10.2015).

¹⁰ Zob. Sz. Kardaś, W. Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, „Analizy OSW”, 12.02.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> (dostęp 10.07.2016).

porozumienia Mińsk 2 ukazano w tabeli 1. W odróżnieniu od poprzedniego porozumienia tym razem wśród ustaleń znalazł się zapis mówiący o konieczności dokonania przez Ukrainę reformy konstytucyjnej i implementacji prawa gwarantującego specjalny status niektórym rejonom obwodów donieckiego i ługańskiego¹¹.

Tabela 1. Porozumienie mińskie (Mińsk 1 z 5 września 2014 r. i Mińsk 2 z 12 lutego 2015 r.)

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
Wycofanie ciężkiego uzbrojenia	-	Punkt 2 wycofanie ciężkiego uzbrojenia przez obie strony w równych odległościach w celu utworzenia strefy bezpieczeństwa: - o szerokości min. 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 raketowych 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 r. 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
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)

¹¹ Ibidem.

<p>Kwestie ustrojowe</p>	<p>Punkt 3 decentralizacja, w tym przyjęcie ustawy o szczególnym trybie funkcjonowania samorządu terytorialnego w części obwodów donieckiego i ługańskiego</p>	<p>Punkt 11 przeprowadzenie reformy konstytucyjnej na Ukrainie, obejmującej wejście w życie nowej konstytucji do końca 2015 r. 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 obwodów donieckiego i ługańskiego 2) prawo do samookreślenia w kwestiach językowych 3) prawo organów władzy lokalnej do nominacji szefów organów prokuratorskich i sądów w poszczególnych regionach obwodów donieckiego i ługańskiego 4) państwo będzie udzielać wsparcia na rzecz społeczno-gospodarczego rozwoju poszczególnych regionów obwodów donieckiego i ługańskiego 5) wsparcie ze strony centralnych organów władzy na rzecz współpracy transgranicznej poszczególnych regionów obwodów donieckiego i ługańskiego z regionami Federacji Rosyjskiej 6) utworzenie lokalnych „milicji ludowych” na podstawie decyzji lokalnych organów władzy w celu zapewnienia porządku publicznego w poszczególnych regionach obwodów donieckiego i ługańskiego 7) prawo zawierania umów przez władze lokalne z władzami centralnymi w sprawie gospodarczego, kulturalnego i społecznego rozwoju poszczególnych regionów obwodów donieckiego i ługańskiego 8) niemożność przedterminowego anulowania pełnomocnictw deputowanych wybranych do lokalnych rad, urzędników oraz osób powołanych przez Radę Najwyższą na podstawie tej ustawy</p>
---------------------------------	--	--

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 r. 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 bezwzględne 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 pięciu dni od dnia wycofania wojsk
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 obwodów donieckiego i 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
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

<p>Wybory</p>		<p>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 r.</p> <p>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 obwodów donieckiego i ługańskiego; wybory zostaną przeprowadzone według standardów OBWE i z zastrzeżeniem monitoringu ze strony ODiHR</p>
<p>Wycofanie wojsk</p>	<p>Punkt 10 wycofanie z terytorium Ukrainy wszystkich nielegalnych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego oraz bojowników i najemników</p>	<p>Punkt 10 wycofanie z terytorium Ukrainy wszystkich obcych formacji zbrojnych, sprzętu wojskowego oraz najemników i bojowników, pod nadzorem OBWE. Rozbrojenie wszystkich nielegalnych grup</p>
<p>Odbudowa Donbasu</p>	<p>Punkt 11 przyjęcie programu gospodarczej odbudowy Donbasu i przywrócenia funkcjonalności regionu</p>	<p>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</p>

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

Źródło: Sz. Kardaś, W. Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, „Analizy OSW”, 12.02.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> (dostęp 10.07.2016).

Porozumienia mińskie a sytuacja na Ukrainie

Z punktu widzenia sytuacji Ukrainy (lipiec 2016 r.) niemal 1/3 regionu Donbasu (regiony Ługańsk i Donieck¹²), czyli prawie 3% terytorium Ukrainy, jest kontrolowana przez separatystów (terrorystów) z tzw. Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej, lecz nie przez rząd Ukrainy¹³.

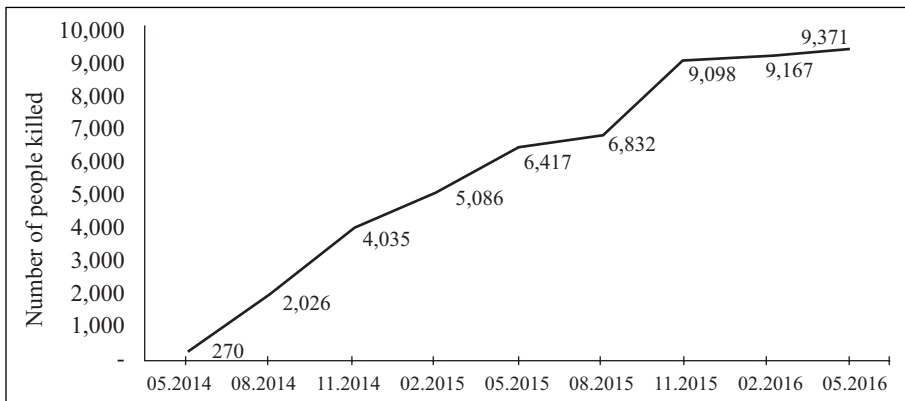
Ciekawego zestawienia dokonał Mikhail Alexseev na podstawie danych Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), z którego wynika, że pomimo prowadzonych i zawieranych porozumień w Mińsku konflikt w Donbasie pochłaniał kolejne ofiary (zobacz wykres 1). Autor zaznacza, że według danych ONZ, 4364 osoby zostały zabite w konflikcie Rosji z Ukrainą między kwietniem i grudniem 2014 r. Od tego momentu liczba ofiar tej wojny wzrosła i osiągnęła 9371 zabitych w końcu maja 2016 r. Większość ofiar poniosła śmierć na skutek ofensywnych operacji przeprowadzanych przez separatystów wspieranych przez Rosję. Co ważne, M. Alexseev zauważa, że możemy mówić nie tylko o konflikcie Rosji z Ukrainą, lecz także o wojnie Rosji z Ukrainą, gdyż liczba ok. 4285 zabitych osób (w okresie od lutego do maja 2015 r.) – ponad czterokrotnie wyższa niż przyjęty przez badaczy stosunków międzynarodowych roczny poziom zabitych w konflikcie zbrojnym – pozwala na zaklasyfikowanie tego konfliktu zbrojnego jako wojna¹⁴.

¹² Na temat roli i miejsca Donbasu w sytuacji politycznej Ukrainy w: A. Gil, *Źródła i konteksty separatyzmu w Donbasie*, „Studia Europejskie”, nr 4/2015, s. 119–134.

¹³ H. Shelest, H. Maksak, op.cit., s. 6–7.

¹⁴ M. Alexseev, *The Tale of Three Legitimacies: The Shifting Tone and Enduring Substance of Moscow's Ukraine Policy*, „PONARS Eurasia Policy Memo”, No. 431, June 2016, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm431_Alexseev_June2016_8.pdf (dostęp 10.07.2016).

Wykres 1. Liczba zgonów w konflikcie Rosji z Ukrainą na terytorium Donbasu (dane ONZ)



Wyjaśnienie: Kwadraty (znaczniki na wykresie) pokazują termin wynegocjowania porozumień mińskich – odpowiednio Mińsk 1 i Mińsk 2.

Źródło: M. Alexseev, *The Tale of Three Legitimacies: The Shifting Tone and Enduring Substance of Moscow's Ukraine Policy*, "PONARS Eurasia Policy Memo", No. 431, June 2016, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm431_Alexseev_June2016_8.pdf (dostęp 10.07.2016).

Warto zaznaczyć, że przywódcy Unii Europejskiej dążą do ustabilizowania sytuacji na Ukrainie i „udają”, że mamy do czynienia z przestrzeganiem porozumień mińskich, gdyż nie chcą pogłębiać konfliktu z Rosją. Jak wskazano powyżej, cały czas dochodzi do walk między stronami i w rzeczywistości mamy do czynienia z wojną Rosji z Ukrainą w rejonie Donbasu. Prezydent Ukrainy Petro Poroszenko prowadzi politykę, która w zbyt dużym stopniu zależy od woli i aktywności Niemiec i Francji, które to państwa są uczestnikami rozmów pokojowych (tzw. format normandzki). Polityka ta, jak do tej pory, nie przyniosła znaczących zmian w konflikcie w Donbasie. Wprawdzie udało się zmniejszyć skalę konfliktu i liczbę ofiar, lecz nadal dochodzi do walk i na Ukrainie giną ludzie¹⁵.

Jak słusznie zauważają analitycy OSW, „rok po zawarciu porozumienie mińskie jest martwe, gdyż żaden z jego punktów nie został w pełni zrealizowany. Choć doszło do zatrzymania walk na większą skalę, to pełne

¹⁵ Warto zacytować wypowiedź jednego z ukraińskich żołnierzy, który udzielił wywiadu dziennikarce „Tygodnika Powszechnego” w połowie czerwca 2016 r. „Ulicami Kijowa przeszedł Marsz Równości, w Marsylii drużyna Ukrainy przegrała z Niemcami, a w Donbasie na pozycji «Butowka» zginęło lub odniosło rany kilkunastu żołnierzy. Wszystko w jeden dzień”. Por. M. Andruszewska, *Ta jedyna niedziela*, „Tygodni Powszechny”, nr 26(3494), 26.06.2016, s. 46.

wstrzymanie i wycofanie ciężkiego uzbrojenia ze strefy buforowej nigdy nie nastąpiło. Nie zostały zrealizowane również warunki polityczne, które miały umożliwić reintegrację kontrolowanego faktycznie przez Rosję Zagłębia Donieckiego z resztą Ukrainy. Obie strony różnie interpretują główne punkty porozumienia. Rosja uważa, że warunkiem wstępnym jest wejście w życie ukraińskiej reformy decentralizacyjnej, która nada specjalny status części Donbasu, natomiast Ukraina jest zdania, że implementacji dokumentu musi towarzyszyć nie tylko bezwarunkowe i trwałe wstrzymanie ognia, ale też przywrócenie kontroli Kijowa nad całością granicy ukraińsko-rosyjskiej¹⁶.

Konkluzje

Konflikt zbrojny Rosji z Ukrainą powoduje, że zmienia się sytuacja geopolityczna w Europie Wschodniej i – szerzej – w Europie. Do momentu wybuchu tego konfliktu wśród badaczy zajmujących się problematyką Europy Wschodniej podnoszony był argument o rywalizacji geopolitycznej na tym obszarze. Mogło się wydawać, że było to stwierdzenie na wyrost. Jednak wydarzenia na Ukrainie pokazują, że mamy do czynienia z rzeczywistą realizacją owej rywalizacji. Problem dotyczy Unii Europejskiej i pytania, na ile może ona uczestniczyć w takiej rywalizacji. Unia Europejska używa „miękkiej siły” (*softpower*), która zderza się z „twardą siłą” Rosji¹⁷. Dlatego też obserwujemy na obszarze Europy Wschodniej „rywalizację integracyjną” między UE i Rosją. Ponadto UE nie oferuje perspektywy członkostwa Ukrainie i innym państwom poradzieckim, a wiadomo, że jedynie perspektywa członkostwa jest skutecznym instrumentem zmiany sytuacji wewnętrznej i dostosowania do standardów UE. Dodatkowo UE nie jest w stanie „zmusić” państw wschodnich do zmiany i do dostosowania się do norm i reguł UE, gdyż nie ma takich metod i środków nacisku, jakie z kolei ma Rosja, np. szantaż energetyczny, presja ekonomiczna itd. Głównymi obszarami

¹⁶ A. Wilk, T.A. Olszański, W. Górecki, *Porozumienie mińskie – rok gry pozorów*, „Analizy OSW”, 10.02.2016, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (dostęp 10.02.2016).

¹⁷ D. Milczarek, *More Gains or Losses? Review of the European Union's Eastern Policy*, w: *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015; A. Włodkowska-Bagan, *Rywalizacja mocarstw na obszarze poradzieckim*, Difin, Warszawa 2013, s. 68–72, 101–105; A. Nowak, *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014, s. 61–71; N. Shapovalova, T. Stępniewski, *Poland and the Eastern Partnership of the European Union: A Sustained Commitment*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 11/2013, z. 6: *Central and Eastern Europe: Convergence, Integration and Security*, s. 67–76.

nacisków Rosji na Ukrainę i inne państwa poradzieckie są handel oraz bezpieczeństwo i polityka energetyczna.

W odniesieniu do negocjacji pokojowych (porozumienia z Genewy, Mińsk 1 i Mińsk 2) warto zacytować analityków z OSW, którzy słusznie zauważają, że „obecną sytuację należy uznać za patową, a różnicę zdań za niemożliwą do przewyżczenia. Jednocześnie eskalacja działań militarnych jest mało prawdopodobna, co oznacza, że w dającej się przewidzieć przyszłości konflikt utrzyma się w obecnym, nie w pełni zamrożonym stanie ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla Donbasu, reszty Ukrainy oraz Rosji”¹⁸. Dlatego też Ukraina bez aktywnej pomocy Zachodu nie poradzi sobie z wojną z Rosją. Pomoc Zachodu powinna być natomiast nastawiona na cele długofalowe i krótkofalowe. 1) Cel długofalowy – wspieranie Ukrainy w kwestii przeprowadzenia gruntownych reform państwowych (reforma prawa, gospodarki, walka z korupcją, walka z systemem oligarchicznym itd.). W tym też celu niezbędne są szkolenia, przekazanie wiedzy eksperckiej, know-how Ukraincom, co ma służyć zmianie sytuacji tego państwa. 2) Cel doraźny – zabiegi na rzecz federalizacji (autonomii) Ukrainy i tym samym stabilizacji sytuacji oraz przerwania działań wojskowych. Ukraina bez pomocy militarnej Zachodu nie jest w stanie przywrócić kontroli nad terenami okupowanymi przez prorosyjskich separatystów. Stworzenie autonomii dla tych terenów może rodzić nadzieję na to, że w przyszłości tereny te powrócą do Ukrainy. Innym rozwiązaniem jest – jak słusznie zauważa Alexander Motyl z Rutgers University na łamach „Foreign Affairs” – oddanie terenów okupowanych przez separatystów (czyli pozbycie się Donbasu i innych okupowanych miast), co byłoby równoznaczne z pozbyciem się przez Ukrainę kuli u nogi. W obecnej sytuacji Donbas będzie ciągnął Ukrainę w dół, zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym. A przywrócenie pełnej kontroli nad tymi terenami wydaje się – w obecnej sytuacji – mało prawdopodobne. Jeśli założyć scenariusz optymistyczny, Rosja na skutek sankcji ekonomicznych wycofa się z agresywnej polityki wobec Ukrainy i pojawi się okazja na przywrócenie kontroli nad tymi terenami przez Ukrainę (w dłuższej perspektywie)¹⁹. Podobnego zdania w sprawie Donbasu jest Mykoła Riabchuk, który uważa, że jest to zsowietyzowany region, który nie ma politycznej przyszłości w ramach Ukrainy. Ekonomicznie jest również bardzo zapóźniony. Dlatego byłoby lepiej zamrozić konflikt w Donbasie. W przyszłości mieszkańcy Donbasu mogliby np. opowiedzieć się w referendum o przynależności do Ukrainy – jak zrobi-

¹⁸ A. Wilk, T.A. Olszański, W. Górecki, op.cit.

¹⁹ T. Stępniewski, *Cele rosyjskiej inwazji...*, op.cit., s. 13–24.

li to wschodni Niemcy, którzy chcieli dołączyć swój kraj do zachodnich Niemiec²⁰.

Bibliografia

- Alexseev M., *The Tale of Three Legitimacies: The Shifting Tone and Enduring Substance of Moscow's Ukraine Policy*, "PONARS Eurasia Policy Memo", No. 431, June 2016, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peprm431_Alexseev_June2016_8.pdf (dostęp 10.07.2016).
- Andruszewska M., *Ta jedyna niedziela*, „Tygodnik Powszechny”, nr 26(3494), 26 czerwca 2016, s. 46.
- Averre D., Wolczuk K., *Introduction: The Ukraine Crisis and Post-Post-Cold War Europe*, „Europe-Asia Studies”, Vol. 68, No. 4, June 2016, s. 551.
- Bajor P., „Operacja” Krym – aneksja półwyspu i jej konsekwencje, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 12/2014, z. 2: *Majdan 2014: Ukraina na rozdrożu*, Lublin 2014, s. 42.
- Gil A., *Źródła i konteksty separatyzmu w Donbasie*, „Studia Europejskie”, nr 4/2015, s. 119–134.
- Grigas A., *Beyond Crimea: The New Russian Empire*, Yale University Press, New Haven 2016.
- Hajduk J., Stepniowski T., *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie”, nr 4(76)/2015, s. 135–151.
- Kardaś Sz., Konończuk W., *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, „Analizy OSW”, 12.02.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> (dostęp 10.07.2016).
- Kuzio T., *Ukraine. Democratization, Corruption and the New Russian Imperialism*, Praeger, Santa Barbara 2015.
- Menon R., Rumer E., *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, MIT Press, Cambridge 2015.
- Milczarek D., *More Gains or Losses? Review of the European Union's Eastern Policy*, w: *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015.
- Nowak A., *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014, s. 61–71.

²⁰ M. Riabchuk, *It Is Not Worth It That Ukrainians Die for Donbas. An Interview with Mykola Riabchuk by Filip Memches*, „Aspen Review Central Europe”, No. 2/2016, s. 52, http://www.aspeninstitute.cz/upload/pdf/Aspen_Review_2016-2.pdf (dostęp 15.07.2016).

- Ochmann P., Wojas J., *Zagadnienia prawne rosyjskiej interwencji zbrojnej na Krymie w 2014 r.*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1/2016 (rok LXIX), s. 89–110.
- Pridham G., *EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013–14: A Turning Point*, „The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, Vol. 49, No. 4/2014, s. 53–61.
- Rącz A., *Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist*, FIIA Report, No. 43, Helsinki 2015.
- Riabchuk M., *It Is Not Worth It That Ukrainians Die for Donbas. An Interview with Mykola Riabchuk by Filip Memches*, „Aspen Review Central Europe”, No. 2/2016, s. 52, http://www.aspeninstitute.cz/upload/pdf/Aspen_Review_2016-2.pdf (dostęp 15.07.2016).
- Sadowski R., Wierzbowska-Miazga A., *Zawieszenie broni na wschodzie Ukrainy*, „Analizy OSW”, 10.09.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/zawieszenie-broni-na-wschodzie-ukrainy> (dostęp 10.10.2015).
- Shapovalova N., Stępniewski T., *Poland and the Eastern Partnership of the European Union: A Sustained Commitment*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 11/2013, z. 6: *Central and Eastern Europe: Convergence, Integration and Security*, s. 67–76.
- Shelest H., Maksak H., *Ukraine's Security Options: Time for Strategic Choices, Smart Partnerships, and Comprehensive Reforms*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development/CIPDD, Tbilisi, June 2016, s. 7, <http://prismua.org/wp-content/uploads/2016/07/ukraine-security.pdf> (dostęp 01.07.2016).
- Stępniewski T., *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 12/2014, z. 5: *Rosja Putina – Ukraina – Europa: geopolityka, bezpieczeństwo, gospodarka*, s. 13–24.
- Stępniewski T., *Ukraine, Russia and the Minsk ceasefire negotiations*, w: *The aftermath of the Maidan. State building, democratization and transitional justice in Ukraine (2014–2016)*, red. K. Bachmann, I. Lyubashenko, Peter Lang, Frankfurt am Main 2016 (w druku).
- Stępniewski T., *Wojna Ukrainy o niepodległość, pamięć i tożsamość*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 13/2015, z. 2: *Polityka wobec pamięci w Europie Środkowo-Wschodniej i Rosji*, s. 153–166.
- The Maidan Uprising, Separatism and Foreign Intervention: Ukraine's Complex Transition*, red. K. Bachmann, I. Lyubashenko, First edition, Peter Lang, Frankfurt am Main 2014.
- Tsygankov A., *Vladimir Putin's Last Stand: The Sources of Russia's Ukraine Policy*, „Post-Soviet Affairs”, Vol. 31, No. 4/2015, s. 279–303.

- Umland A., *Russia's Pernicious Hybrid War Against Ukraine*, „Atlantic Council”, February 22, 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/en/blogs/new-atlanticist/russia-s-pernicious-hybrid-war-against-ukraine> (dostęp 22.02.2016).
- Wierzbowska-Miazga A., Konończuk W., *(Nie)porozumienie genewskie w sprawie Ukrainy*, „Analizy OSW”, 24.04.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-24/nie-porozumienie-genewskie-w-sprawie-ukrainy> (dostęp 24.04.2014).
- Wilk A., Olszański T.A., Górecki W., *Porozumienie mińskie – rok gry pozorów*, „Analizy OSW”, 10.02.2016, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (dostęp 10.02.2016).
- Włodkowska-Bagan A., *Rywalizacja mocarstw na obszarze poradzieckim*, Difin, Warszawa 2013, s. 68–72, 101–105.
- Yekelchik S., *The Conflict in Ukraine*, Oxford University Press, New York 2015.

Słowa kluczowe: Wojna Rosji z Ukrainą, negocjacje pokojowe w Mińsku, Rosja, Ukraina, Europa Wschodnia, geopolityka

Key words: Russo-Ukrainian Armed Conflict, Minsk Peace Talks, Russia, Ukraine, Eastern Europe, Geopolitics

Abstract

Russo-Ukrainian Armed Conflict and Minsk Peace Talks

When public protests broke out in Ukraine towards the end of 2013, it seemed that these were doomed to fail. The aftermath of Orange Revolution of 2004/2005 did not offer hope for a change of political situation in Ukraine. However, it turned out that the Euromaidan, as opposed to previous events associated with the Orange Revolution, led to a geopolitical shift in Ukraine and a broader change in international order in Europe. Russia annexed Crimea and the Donbas conflict broke out.

This essay analyses and discusses the Russo-Ukrainian armed conflict in light of peace talks conducted by the sides of the conflict and international organizations, e.g. OSCE, involved in the process. The situation is further complicated by the fact that the peace process has not been completed and war still rages on in south-eastern Ukraine despite the Minsk Agreements having been negotiated. Negotiation process itself was not of chief concern. Primarily, this paper demonstrates results of peace

talks and indicates critical problems with the implementation of the agreements (Geneva, Minsk 1, and Minsk 2 agreements). It seems that, most probably, *status quo* will be maintained in Donbas, which is unfavorable to Ukraine, Donbas and Russia.