



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

KOMENTARZ

Nr 67, 11 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Szczyt formatu normandzkiego bez postępu

Agnieszka Legucka, Daniel Szeligowski

Pierwszy od trzech lat szczyt formatu normandzkiego (Ukraina, Rosja, Niemcy, Francja), który odbył się 9 grudnia br. w Paryżu, nie przyniósł przełomu w negocjacjach dotyczących uregulowania sytuacji w Donbasie. Rosyjskim władzom wciąż brakuje woli politycznej do zakończenia wojny z Ukrainą.

Co uzgodniono na szczycie?

Prezydenci Ukrainy Wołodymyr Zełenski i Rosji Władimir Putin nie osiągnęli porozumienia w żadnej z kluczowych kwestii politycznych. Uzgodnili jedynie pojedyncze działania, które mają prowadzić do deeskalacji konfliktu i budowy zaufania między obiema stronami. Najważniejsze z nich to wycofanie do końca marca 2020 r. wojsk ukraińskich i rosyjskich (tzw. separatystycznych) na kolejnych trzech odcinkach linii frontu w Donbasie (przed spotkaniem wycofano się w pierwszych trzech miejscowościach) oraz przeprowadzenie do końca br. następnej wymiany jeńców, tym razem w formule „wszystkich na wszystkich”. Ponownie zawarto porozumienie w sprawie zawieszenia broni, gdyż wszystkie poprzednie zostały złamane. Za cztery miesiące powinien odbyć się kolejny szczyt formatu normandzkiego, na którym zostaną omówione dalsze kroki w celu uregulowania konfliktu.

Jakie kwestie pozostają sporne?

Główna rozbieżność stanowisk między Ukrainą i Rosją dotyczy kolejności wdrażania postanowień porozumień mińskich. Z ukraińskiego punktu widzenia wybory lokalne w Donbasie mogą odbyć się jedynie po wycofaniu się stamtąd wojsk rosyjskich oraz po odzyskaniu przez rząd w Kijowie kontroli nad częścią granicy ukraińsko-rosyjskiej, która jest obecnie kontrolowana w całości przez siły rosyjskie. Z kolei Rosja, która wciąż zaprzecza obecności swoich wojsk na ukraińskim terytorium, jako warunek odzyskania przez Ukrainę kontroli nad granicą wymaga uprzedniego przeprowadzenia wyborów w Donbasie. Obie strony nie porozumiały się dotychczas także co do warunków, na jakich powinny odbyć się wybory, ani co do przyszłego statusu tych terenów (tzw. specjalnego statusu dla Donbasu).

Z czego wynika brak postępu w rozmowach?

Postęp w negocjacjach jest obecnie niemożliwy ze względu na brak woli politycznej władz rosyjskich do wycofania wojsk z ukraińskiego terytorium i zakończenia konfliktu. Rosja jedynie pozoruje gotowość do rozmów i ewentualnych ustępstw. Nie jest zainteresowana rzeczywistym uregulowaniem sytuacji w Donbasie – rosyjskie stanowisko negocjacyjne w sprawie przyszłego statusu Donbasu zakłada stworzenie na tym terytorium de facto rosyjskiego protektoratu, umożliwiającego trwały wpływ na ukraińską politykę wewnętrzną i blokowanie dalszej integracji Ukrainy z UE i NATO. Jako że scenariusz ten jest nie do zaakceptowania przez ukraińskie władze oraz społeczeństwo, Rosja kontynuuje działania zbrojne w Donbasie, wykorzystując je jako instrument destabilizacji Ukrainy.

Co dalej z negocjacjami w sprawie Donbasu?

Brak postępu w rozmowach oznacza, że perspektywa uregulowania sytuacji w Donbasie ponownie odsuwa się w czasie. W krótkim okresie utrzymane zostanie status quo w postaci konfliktu niskiej intensywności. Nie dojdzie do poszerzenia formatu normandzkiego o kolejne państwa (prezydent Zełenski proponował m.in. włączenie USA do rozmów) ani do zmiany niekorzystnych dla Ukrainy porozumień mińskich. Negocjacje będą kontynuowane na niższym szczeblu, głównie ministrów spraw zagranicznych i prezydenckich doradców ds. polityki zagranicznej. Ze względu na sztywne stanowisko władz rosyjskich jest jednak mało prawdopodobne, że przed następnym szczytem formatu normandzkiego dojdzie do jakiegokolwiek przełomu. Nie jest nawet jasne, czy i kiedy zostaną zrealizowane działania uzgodnione na szczycie w Paryżu.

Co to oznacza dla polityki UE wobec Rosji?

Brak gotowości rosyjskich władz do zajęcia konstruktywnego stanowiska w sprawie sytuacji w Donbasie sprawia, że nie ma obecnie warunków do zniesienia lub złagodzenia sankcji UE wobec Rosji. Powinny one zostać utrzymane do czasu realizacji przez Rosję wszystkich jej zobowiązań wynikających z porozumień mińskich (m.in. wycofania wojsk, oddania kontroli nad częścią granicy rosyjsko-ukraińskiej). W tym kontekście aktywność niektórych państw członkowskich, zwłaszcza Francji, na rzecz poprawy relacji UE z Rosją, bez uprzedniej zmiany rosyjskiej polityki, zachęca jedynie rosyjskie władze do kontynuowania agresji wobec Ukrainy oraz do utrzymywania sztywnego stanowiska negocjacyjnego w sprawie przyszłości Donbasu.