



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 94 (1536), 5 października 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy misji pokojowej ONZ w Donbasie

Anna Maria Dyner, Daniel Szeligowski

Podczas wrześniowych obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ Rosja i Ukraina wystąpiły z propozycjami wprowadzenia sił pokojowych do Donbasu. Różnice stanowisk między tymi państwami zmniejszają jednak prawdopodobieństwo osiągnięcia porozumienia. W koncepcji ukraińskiej misja powinna zostać rozmieszczona na terenie całego kontrolowanego przez Rosję terytorium, a jej działania miałyby doprowadzić do demilitaryzacji Donbasu. Natomiast Rosja, proponując wysłanie na wschodnią Ukrainę misji utrzymania pokoju, liczy na powrót do dyskusji nad nową architekturą bezpieczeństwa w Europie.

Istota i motywy rosyjskiej propozycji. 5 września br. Federacja Rosyjska złożyła w Sekretariacie ONZ projekt rezolucji o rozmieszczeniu sił pokojowych w Donbasie. Zgodnie z propozycją misja miałaby zostać dyslokowana wzdłuż tzw. linii rozgraniczenia, rozdzielającej tereny obwodu donieckiego i ługańskiego (kontrolowane przez nieregularne rosyjskie oddziały zbrojne) od reszty terytorium Ukrainy, a jej celem miałaby być ochrona misji obserwacyjnej OBWE (SMM). W ostatnim czasie doszło do intensyfikacji ataków na obserwatorów SMM ze strony nadzorowanych przez Rosję tzw. separatystów. 22 września br. odmówili też oni dalszej ochrony bazy OBWE w znajdującej się pod ich kontrolą Gorłówce. Zgodnie z rosyjską propozycją siły ONZ miałyby zostać wyposażone jedynie w lekką broń, co może okazać się niewystarczające do pełnienia misji utrzymania pokoju.

Składając propozycję, Rosjanie liczyli, że skłoni ona Stany Zjednoczone do wycofania się z deklaracji o sprzedaży Ukrainie defensywnych systemów uzbrojenia. W USA toczy się obecnie intensywna debata na ten temat. Zwiększenie pomocy wojskowej dla Ukrainy cieszy się poparciem wpływowych członków Kongresu oraz przedstawicieli administracji prezydenta Donalda Trumpa, w tym specjalnego wysłannika USA ds. uregulowania sytuacji na Ukrainie, Kurta Volkera.

Wykazując elastyczność w kwestii politycznego uregulowania sytuacji w Donbasie, Rosja oczekiwała też, że państwa wspierające Ukrainę zwiększą presję na rząd w Kijowie w sprawie wdrażania porozumień z Mińska. Zaproponowana przez Niemcy w ramach formatu normandzkiego, a następnie przejęta przez Rosję i narzucona Ukrainie tzw. formuła Steinmeiera zakłada bowiem równoległe wdrażanie postanowień porozumień mińskich dotyczących bezpieczeństwa (wstrzymanie ognia, wycofanie ciężkiego uzbrojenia z linii frontu) oraz uregulowanie sytuacji politycznej (wybory na terenach okupowanych, włączenie do ukraińskiej konstytucji specjalnego statusu dla Donbasu). Jednak dotychczas ukraiński rząd odrzucał możliwość realizacji formuły ze względu na trwające w Donbasie działania zbrojne.

Stanowisko Ukrainy wobec rosyjskiej propozycji. Składając projekt rezolucji w przeddzień rozpoczęcia obrad ZO ONZ, Rosja uprzedziła ukraińskiego prezydenta Petra Poroszenkę, który własną propozycję przedstawił dopiero, występując podczas Zgromadzenia. Rosja liczyła też na to, że władze Ukrainy, które muszą wyrazić zgodę na rozmieszczenie misji w swoim państwie, odrzucą złożoną przez nią propozycję. Pozwoliłoby to obwiniać Ukrainę o utrudnianie działań na rzecz uregulowania sytuacji w Donbasie.

Dotychczas ukraińskie władze nie skonkretyzowały własnych postulatów w postaci projektu rezolucji, uzasadniając to koniecznością uzgodnienia wspólnego stanowiska z partnerami międzynarodowymi. Możliwe zatem, że to właśnie projekt przedstawiony przez Federację Rosyjską stanie się podstawą do dalszych negocjacji, gdyż zmniejszałoby to prawdopodobieństwo użycia przez Rosję weta podczas głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Jednak przyjęcie i realizacja rosyjskiej koncepcji grozi niekorzystnym dla władz ukraińskich wariantem zamrożenia konfliktu: dalszym brakiem kontroli rządu w Kijowie nad częścią własnego terytorium i granicą z Rosją oraz uznaniem przez społeczność międzynarodową władz tzw. republik separatystycznych za samodzielne podmioty polityczne i usankcjonowaniem obecności nieregularnych rosyjskich oddziałów zbrojnych w Donbasie.

Z ukraińskiego punktu widzenia dyslokacja misji pokojowej (o którą władze w Kijowie zabiegały już w 2015 r.) powinna prowadzić do demilitaryzacji kontrolowanych przez Rosję terenów. Ukraina dąży zatem do tego, aby ewentualny mandat sił pokojowych ONZ obejmował całe terytorium Donbasu nadzorowane przez Rosję, włącznie z dostępem do granicy rosyjsko-ukraińskiej i miejsc składowania broni (co popierają również Stany Zjednoczone i Niemcy). Odrzuca natomiast możliwość prowadzenia negocjacji z tzw. separatystami, będącymi w całkowitej zależności politycznej od władz rosyjskich. Sprzeciwia się także włączeniu oddziałów rosyjskich w skład ewentualnej misji, co wynika zarówno z ukraińskiego prawa, jak i z praktyki ONZ, zgodnie z którą w misjach nie uczestniczą jednostki z państw sąsiadujących z krajem, do którego kierowane są siły pokojowe. Zaznacza ponadto, że warunkiem wstępnym dyslokacji powinno być wycofanie rosyjskich wojsk z Donbasu.

Dylemat Donbasu. Wycofanie rosyjskich wojsk z Donbasu jest jednak mało prawdopodobne. Celem Rosji pozostaje odzyskanie politycznej i gospodarczej kontroli nad Ukrainą. Jednocześnie ewentualna misja pokojowa pozwoliłaby zmniejszyć obciążenia finansowe, jakie Rosja ponosi w związku z obecnością na wschodniej Ukrainie – szacunkowy koszt wsparcia dla tzw. republik separatystycznych wynosi 1 mld euro rocznie. Co więcej, to Ukraina musiałaby ponosić koszty odbudowy zniszczonej w trakcie wojny infrastruktury tego regionu. Wymuszenie współpracy między ukraińskim rządem a separatystycznymi władzami Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej zmniejszałoby też konieczność kontaktów między tymi ostatnimi a Rosją. Rosyjskie władze nie mogą bowiem być pewne całkowitej lojalności kierownictwa obu tzw. separatystycznych republik. Jednocześnie za wszelkie problemy w ustaleniach dotyczących przyszłego statusu Donbasu Rosja obarczałaby rząd w Kijowie.

Ustanowienie misji zmieniałoby wizerunek Rosji jako państwa-agresora, tworząc korzystne warunki do rozmów na temat stopniowego zniesienia przez UE i USA nałożonych na nią sankcji. Jednocześnie rosyjskie władze utrzymałyby instrument wpływu na sytuację społeczno-polityczną na Ukrainie. Utworzenie misji ONZ będzie się bowiem wiązało z koniecznością wdrażania niepopularnych na Ukrainie postanowień porozumień mińskich (zwłaszcza specjalnego statusu dla Donbasu i wyborów na terenach okupowanych). W związku z trwającą na Ukrainie nieformalną kampanią wyborczą takie rozwiązanie będzie oznaczało wysoki koszt polityczny dla prezydenta Petra Poroszenki, który w ostatnim czasie, pod presją społeczną, prowadzi politykę stopniowego izolowania okupowanych terytoriów. W marcu br. Poroszenko zatwierdził ich handlową blokadę, Ukraina wstrzymała następnie dostawy prądu na tereny Donbasu znajdujące się poza kontrolą rządu w Kijowie. Obecnie trwają natomiast prace nad ustawą o terytoriach okupowanych.

Wnioski i perspektywy. Porozumienie w sprawie wysłania do Donbasu misji pokojowej ONZ jest mało prawdopodobne ze względu na znaczące rozbieżności stanowisk między Rosją i Ukrainą co do jej mandatu. Również USA oceniły negatywnie rosyjską propozycję. Kwestia ta będzie jednak przedmiotem rozmów w ramach RB ONZ. Polska, która wkrótce obejmie stanowisko niestałego członka Rady, będzie mogła wykorzystać rosyjski projekt do poszerzenia debaty na temat sytuacji w Donbasie, ale również na okupowanym przez Rosję Krymie. Sytuację w Donbasie, gdzie wciąż toczą się działania zbrojne, rosyjskie władze wykorzystują bowiem jako instrument destabilizacji polityczno-społecznej Ukrainy. Jednocześnie debatę nad projektem rezolucji w sprawie misji pokojowej Rosja postrzega jako szansę na powrót do dyskusji nad nową architekturą bezpieczeństwa w Europie. Kształtowanie wizerunku państwa dążącego do pokojowych rozwiązań ma jedynie wzmacniać jej pozycję w tej dyskusji. Należy jednak pamiętać, że dla rosyjskich władz utworzenie nowego systemu bezpieczeństwa jest równoznaczne z tworzeniem tzw. sfer wpływów.

Rosyjski projekt wskazuje, że Rosja chce uciec od odpowiedzialności za wdrażanie porozumień mińskich. W przypadku dyslokacji misji pokojowej zostałaaby ona przeniesiona na ONZ oraz władze ukraińskie. To zaś pozwoliłoby Rosji zintensyfikować starania o zniesienie sankcji ze strony UE i USA.