

Andrzej Szabaciuk

## W cieniu tzw. formuły Steinmeiera: czy Ukraina ma szansę zakończyć konflikt na Donbasie?

Od kilku tygodni w ukraińskich mediach pojawia się informacja, że nowy prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski jest zainteresowany rozpoczęciem rozmów w formacie normandzkim dotyczących zakończenia konfliktu na wschodzie Ukrainy i uregulowania statusu Donbasu. Informacje te wywołały ogromne emocje na Ukrainie, niosąc ze sobą falę krytyki wymierzonej w prezydenta i jego zaplecze polityczne. Władze Rosji, na czele z prezydentem Władimirem Putinem, dość ostrożnie komentują te doniesienia, nie wykluczają jednak podjęcia takich rozmów. 1 października w Mińsku Trójstronna Grupa Kontaktowa (TCG), w skład której wchodzi przedstawiciele Ukrainy, Federacji Rosyjskiej i OBWE, wstępnie zaakceptowała tzw. formułę Steinmeiera jako podstawę uregulowania konfliktu na wschodzie Ukrainy.

**Punkt wyjścia rozmów.** Sytuacja na wschodzie Ukrainy od dłuższego czasu nie ulega znaczącym zmianom. Intensywność walk od miesiący utrzymuje się na podobnym poziomie, ustabilizowała się również linia frontu. Obie strony mają świadomość, że środki militarne nie przyniosą rozstrzygnięcia konfliktu po ich myśli. Obecne władze Ukrainy zdają też sobie sprawę, że odzyskanie samodzielnej kontroli nad spornym terytorium opanowanym przez prorosyjskich separatystów jest praktycznie niemożliwe, gdyż każda taka próba zakończy się atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej. Co za tym idzie, wszelkie ustalenia i regulacje prawne dotyczące Donbasu bez akceptacji Federacji Rosyjskiej nie mają szans na implementację, a pomoc Zachodu w rozwiązaniu tego problemu była w ostatnich latach dalece niewystarczająca.

Nowy prezydent Wołodymyr Zełenski dąży do poprawy stosunków z sąsiadami i mocno akcentuje aspekty gospodarcze w swoim programie politycznym. Między innymi eksponuje kwestię walki z korupcją, konieczność zniesienia moratorium na obrót ziemią oraz prowadzi akcje promocyjne mające zachęcić do inwestowania na Ukrainie. Działania te nie przyniosą jednak diametralnej poprawy sytuacji gospodarczej państwa, jeżeli nie uda się zatrzymać konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy. Ustabilizowanie sytuacji na Donbasie leży także w interesie Federacji Rosyjskiej. Władze na Kremlu mają pełną świadomość, że jest to warunek konieczny do rozpoczęcia rozmów o złagodzeniu sankcji, które mają negatywny wpływ na sytuację gospodarczą Rosji. Zniesienie sankcji może być ważnym sygnałem odwilży w stosunkach z Zachodem, zachęcającym zagranicznych przedsiębiorców do inwestycji w Rosji. Istotnym problemem są także znaczne koszty ponoszone przez Federację Rosyjską na utrzymanie administracji separatystycznych republik oraz emerytury i pensje żyjących tam osób, a przede wszystkim wydatki generowane przez sam konflikt zbrojny.

Aneksja Krymu i prorosyjski separatyzm na Donbasie nie zmieniły prozachodniego kursu Ukrainy, dlatego uzasadniony wydaje się wniosek, że Rosja osiągnęła maksimum tego, co mogła uzyskać, naruszając integralność terytorialną Ukrainy. W pierwszych miesiącach wojny z Donbasu wywieziono ogromną liczbę zdemontowanych maszyn z zajętych fabryk, przejęto kontrolę nad wszystkimi kopalniami i większością kluczowych przedsiębiorstw. Do Rosji wyjechało kilkaset tysięcy osób w poszukiwaniu bezpiecznego schronienia. Wielu z nich osiadło tam i podjęło pracę. Warto przy tym zauważyć, że tylko niewielka część emigrantów zdecydowała się na legalizację pobytu w ramach programu repatriacji zagranicznych rodaków, a jeszcze mniejsza grupa przyjęła obywatelstwo rosyjskie. Możemy z tego wnioskować, że wszyscy, którzy chcieli emigrować do Rosji, już to zrobili, dlatego nie należy oczekiwać kolejnych fal masowych imigracji. Podobnie ograniczony zakres może przynieść szeroko komentowana paszportyzacja mieszkańców Donbasu. Miejscowi mogą oczywiście przyjąć rosyjskie obywatelstwo ze względu na związane z nim przywileje (objęcie programami pomocy społecznej

i programami prorodzinnymi), obserwując jednak sytuację obywateli Ukrainy w Rosji, należy się spodziewać ograniczonego zasięgu tego typu działań. Jednocześnie warto podkreślić, że nic nie wskazuje na to, aby można było w najbliższych latach radykalnie ograniczyć wpływy Rosji na Donbasie. Władze na Kremlu w pełni kontrolują ten region. Ukraina musi zdawać sobie z tego sprawę, forsując nowy plan uregulowania sytuacji na wschodnich rubieżach państwa.

**Podstawowe wyzwania i kwestie sporne.** Zakończenie wojny na Donbasie było jednym z kluczowych punktów programu wyborczego prezydenta Wołodymyra Zełenskiego i jest zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa ukraińskiego. Pierwszym krokiem na drodze do zmniejszenia napięć w relacjach z Federacją Rosyjską była wymiana jeńców, stanowiąca gest dobrej woli ze strony nowych władz Ukrainy. Następnie padło szereg dość ogólnych deklaracji, bez szczegółowego planu wprowadzenia budzących tak duże kontrowersje zmian.

Szczegółowa analiza wstępnych propozycji prezydenta Ukrainy prowadzi do wniosku, że tzw. formuła Steinmeiera jest tak naprawdę tylko określonym sposobem implementacji porozumień mińskich. Więcej na ten temat będzie wiadomo w najbliższych tygodniach, kiedy przygotowana zostanie nowa ustawa określająca specjalny porządek funkcjonowania miejscowego samorządu terytorialnego na niekontrolowanych przez Ukrainę obszarach obwodu ługańskiego i donieckiego. Obecna ustawa, uchwalona 15 września 2014 r. w konsekwencji zatwierdzenia porozumień mińskich, obowiązuje do 31 grudnia 2019 r.

Pierwszą wątpliwością, która nasuwa się w kontekście implementacji formuły Steinmeiera, jest obszar, na którym zorganizowane zostaną wybory samorządowe. Prawdopodobnie będą one przeprowadzone tylko na terenach kontrolowanych przez prorosyjskich separatystów. Nie wiadomo też, czy wybory odbędą się w ramach wyborów ogólnoukraińskich, czy odrębnie. Kluczowym wyzwaniem jest także przywrócenie ukraińskiej kontroli na granicy z Federacją Rosyjską. Wydaje się to jednak mało realne, ponieważ brak kontroli granicy umożliwi Rosji wywóz węgla i innych surowców czy produktów z terenu Donbasu, a także dostarczanie tam „pomocy humanitarnej”, przetrzymywanie żołnierzy oraz sprzętu wojskowego. Rosja, kontrolując granicę z Donbasem, może utrzymać go w zależności gospodarczej i politycznej i trudno oczekiwać, aby dobrowolnie z tego zrezygnowała. Najtrudniejszym zadaniem będzie jednak przeprowadzenie uczciwych, zgodnych z konstytucją i ukraińskim prawem wyborów. Realizacja tego celu nie będzie łatwa nawet przy wsparciu państw zachodnich i udziale misji obserwacyjnej OBWE.

Nierealny wydaje się także postulat wyprowadzenia „obcych wojsk” z terytorium samozwańczych republik w okresie wyborów i utrzymanie tego stanu po ich zakończeniu. Podkreślić też należy, że nawet gdyby udało się zorganizować zupełnie wolne wybory, to obecnie Donbas nie przypomina tego regionu, którym był przed wojną. Wyjechało z niego kilka milionów osób, w dużej mierze proukraińskich, dlatego trudno oczekiwać tam zwycięstwa środowisk bliskich polityce Kijowa. Tak więc zwycięstwo środowisk prorosyjskich legitymizowałoby osoby jawnie występujące przeciwko terytorialnej integralności państwa, a także osoby, które dopuściły się znacznie poważniejszych przestępstw, np. zbrodni wojennych. Uznanie liderów prorosyjskich separatystów może ułatwić im wpływanie na politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, co poważnie skomplikuje sytuację Ukrainy.

Kolejnym tematem budzącym wiele emocji jest kwestia pokrycia ogromnych kosztów odbudowy zniszczonych przez wojnę obszarów oraz wzięcia na siebie ciężaru utrzymania spornego terytorium. Ukraina nie jest tego w stanie sama sfinansować. Dużo wątpliwości związanych jest także z uregulowaniem kwestii majątkowych, m.in. z ruchomościami i nieruchomościami skonfiskowanymi przez separatystów. Do tego dochodzi problem restytucji mienia oraz ewentualnych odszkodowań. Niepokojący jest również aspekt międzynarodowy procesu. Władze Ukrainy, godząc się na ustępstwa na rzecz Rosji, poniekąd przyjmują jej narrację o wojnie domowej na Donbasie i odbierają sobie argumenty w przyszłych sporach z Federacją Rosyjską. Dodatkowo, forsując kwestię uregulowania sytuacji na Donbasie w oderwaniu od kwestii Krymu, mogą tworzyć wrażenie, że po cichu akceptują aneksję tego półwyspu.

**Perspektywy.** Obecne władze Ukrainy podnoszą sprawę uregulowania statusu Donbasu bez precyzyjnego i szczegółowego planu, szerokich konsultacji społecznych, rozmów z partnerami z zagranicy oraz analizy

potencjalnych skutków tych działań. Już teraz obserwować można masowe protesty społeczne przeciwko „kapitulacji”, a także jednoznacznie krytyczne wypowiedzi m.in. byłego prezydenta Petra Poroszenki czy zwierzchnika ukraińskiego Kościoła greckokatolickiego abp. Światosława Szewczuka. Sukces nowych pomysłów będzie w znacznej mierze zależał od postawy Federacji Rosyjskiej i od tego, jakie ewentualne korzyści może ona uzyskać z implementacji nowych regulacji. Warto przy tym zauważyć, że obecnie władze Rosji dość oszczędnie komentują plan uregulowania sytuacji na Donbasie. Władimir Putin unikał bezpośrednich rozmów z nowym prezydentem Ukrainy, nie skomentował także jego pomysłów. Może to świadczyć o jego ograniczonym zaufaniu do obecnych władz Ukrainy, jak również o dość mglistym charakterze propozycji.

Ukraina stoi przed niezwykle trudnym zadaniem. Musi przekonać własne społeczeństwo do ustępstw, porozumieć się z Rosją i separatystami, ale także zachęcić europejskich liderów do aktywnego udziału w procesie pokojowym. Bez tego przeprowadzenie wolnych wyborów na Donbasie jest nierealne. Może być to jednak niezwykle trudne ze względu na niechęć sporej części elit ukraińskich do nowego prezydenta, problemy z nawiązaniem bezpośredniego kontaktu z Kremlen oraz kompromitujące Zełenskiego upublicznione stenogramy z rozmowy z prezydentem Donaldem Trumpem, w której prezydent Ukrainy nieprzychylnie wypowiadał się o wsparciu Ukrainy przez Niemcy i Francję.