



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

# BIULETYN

Nr 21 (1463), 1 marca 2017 © PISM

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

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

## Perspektywa zamrożenia konfliktu w Donbasie

Agnieszka Legucka

*Trwająca od prawie trzech lat wojna na wschodniej Ukrainie (Donbas) może stać się kolejnym zamrożonym konfliktem na terenie byłego ZSRR. Przesłanką tego jest brak porozumienia między Ukrainą i Rosją co do przyszłości regionu oraz nadawanie atrybutów państwowości administracji donbaskiej przez władze rosyjskie. Rosja ma doświadczenie w instrumentalizowaniu konfliktów tego typu i wykorzystywaniu ich w polityce zagranicznej. Jednocześnie jednak stała się zakładnikiem konfliktu w Donbasie, co dla Polski oznacza dalszą destabilizację wschodniego sąsiedztwa UE.*

**Istota zamrożonych konfliktów.** Zamrożone konflikty na obszarze byłego ZSRR dotyczą czterech spornych terytoriów należących do jego republik związkowych. W wyniku działań zbrojnych niezależność proklamowały Abchazja i Osetia Południowa (w Gruzji), Naddniestrze (w Mołdawii) oraz Górski Karabach (w Azerbejdżanie). Każdy konflikt przechodził podobne fazy – erupcji, walki i zawieszenia broni, którego nie wieńczył traktat pokojowy. W ten sposób przerwano wymianę ognia w Osetii Południowej (czerwiec 1992), w Naddniestrzu (lipiec 1992), w Górskim Karabachu (maj 1994) i Abchazji (maj 1994). Negocjacje pokojowe między zaangażowanymi stronami, prowadzone przy mediacji Rosji, OBWE, UE, ONZ i różnych grup kontaktowych, nie przyniosły jak dotąd rezultatów.

Cechą charakterystyczną zamrożonych konfliktów jest powstawanie na terenach spornych tzw. quasi-państw mających swoją administrację, terytorium, ludność, lecz niedysponujących pełnym uznaniem międzynarodowym. W dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej bywają one określane jako „administracja de facto”. Ich władze nigdy nie były suwerenne, gdyż ich protektorem i gwarantem istnienia była bezpośrednio lub pośrednio Federacja Rosyjska.

Za zamrożony konflikt nie można uznać aneksji Krymu dokonanej przez Rosję w marcu 2014 r. W świetle prawa międzynarodowego Krym pozostaje terenem okupowanym przez Federację Rosyjską i w tej sprawie nie są prowadzone żadne rozmowy pokojowe. Rosja utrzymuje, że półwysep jest integralną częścią jej terytorium.

**Zamrożone konflikty w polityce zagranicznej Rosji.** Od momentu wybuchu konfliktów separatystycznych w latach 90. XX w. Rosja starała się wykorzystać je do budowy swojego wizerunku promotora procesów pokojowych i regionalnego przywódcy, odpowiedzialnego ze stabilizację terytorium b. ZSRR. Zaangażowała się m.in. w niedawną mediację po wznowieniu działań zbrojnych między Azerbejdżanem i Armenią 2–6 kwietnia 2016 r. Prezydent Władimir Putin osobiście zaapelował o przerwanie ognia i mimo oskarżeń o rosyjską inspirację nowej odsłony konfliktu karabaskiego, to Rosja stała się gwarantem zawieszenia broni, wynegocjowanego podczas spotkania szefów sztabów Azerbejdżanu i Armenii w Moskwie.

Rosja wykorzystuje zamrożone konflikty do zatrzymania rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej w kierunku wschodnim oraz ochrony strefy wpływów w przestrzeni postsowieckiej. Są one nie tylko instrumentami ingerencji Rosji w wewnętrzne sprawy sąsiadów, ale i sposobem na ograniczanie ich pola manewru w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Wśród państw Partnerstwa Wschodniego tylko Białoruś nie ma sporów terytorialnych.

W wyniku wojny z sierpnia 2008 r. Gruzja straciła władzę nad częścią swego terytorium. Rosja odmroziła wówczas konflikt w separatystycznej Osetii Południowej, oskarżając władze gruzińskie o zaatakowanie stacjonujących tam sił pokojowych. Dodatkowo wskutek działań zbrojnych od Gruzji odłączyła się Abchazja. Kluczowe znaczenie miało jednak zablokowanie Gruzji możliwości przystąpienia do NATO i wysłanie wyraźnego sygnału ostrzegawczego innym państwom b. ZSRR.

Jednocześnie Rosja wykorzystuje zamrożone konflikty przede wszystkim do hamowania procesów, które uznaje za niekorzystne dla swoich interesów, a nie do promowania np. nowych inicjatyw współpracy. Z państw doświadczonych problemem zamrożonych konfliktów tylko Armenia prowadzi prorosyjską politykę zagraniczną

i pozostaje z Rosją w sojuszu wojskowym. Pozostałe starają się balansować między UE, USA, Turcją, Iranem i Rosją. Należy też zaznaczyć, że kraje te funkcjonują od ponad dwudziestu lat na arenie międzynarodowej i współpracują z UE i NATO, czasem prowadząc politykę asertywną wobec Rosji lub wykorzystując zagraniczną pomoc finansową, jak zrobiła to np. Gruzja po 2008 r.

**Konflikt w Donbasie.** Na wschodniej Ukrainie działania zbrojne rozpoczęły się w marcu 2014 r., 7 kwietnia proklamowano powstanie Donieckiej Republiki Ludowej (DRL), a 27 kwietnia Ługańskiej Republiki Ludowej (ŁRL). Władze rosyjskie początkowo chciały zrealizować projekt tzw. Noworosji, zakładający zjednoczenie w jedną strukturę kilku regionów południowej i wschodniej Ukrainy. Rosji zależało na wyłonieniu przedstawicieli miejscowych, którzy mogliby reprezentować społeczność lokalną w rozmowach pokojowych. Dlatego naciskała na uznanie DRL oraz ŁRL za strony sporu i zabiegała o włączenie ich liderów do grona sygnatariuszy porozumień mińskich. Jednocześnie, kreując i podtrzymując zjawisko separatyzmu w Donbasie, odrzuciła propozycję przyjęcia tych terytoriów do Federacji. Chciała w ten sposób zademonstrować brak roszczeń terytorialnych wobec wschodniej Ukrainy i otworzyć sobie drogę do odgrywania roli mediatora w konflikcie. W rzeczywistości Rosja jest jednak jego stroną. Bez rosyjskiego militarnego wsparcia oddziały DRL i ŁRL już latem 2014 r. poniosłyby klęskę. Rosjanie przetrzucili wówczas do Donbasu ciężkie uzbrojenie i część regularnych sił zbrojnych. Szacuje się, że w ciągu roku od początku walk liczba bojowników wzrosła z 10–15 tys. do 35–37 tys., a liczba żołnierzy rosyjskich zwiększyła się z 3–5 tys. do 8–10 tys. Zaangażowanie militarne Rosji w regionie uzupełniały siły stacjonujące na Krymie (ok. 24 tys. rosyjskich żołnierzy) i w Południowym Okręgu Wojskowym (ok. 72 tys. żołnierzy) gotowe do dyslokacji w Donbasie.

Rosji jest więc o wiele trudniej niż w przypadku pozostałych konfliktów występować w roli mediatora i siły stabilizującej sytuację. Jednakże dzięki udziałowi w rozmowach pokojowych w ramach formatu normandzkiego (Ukraina, Federacja Rosyjska, Francja i Niemcy), powołanego w celu wprowadzenia w życie porozumień mińskich (Mińsk I, Mińsk II), może forsować własne propozycje zakończenia walk w Donbasie. Chodzi przede wszystkim o decentralizację i federalizację Ukrainy, czyli wyposażeń regionów w szerokie kompetencje w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Przywódcy ukraińscy odrzucają te pomysły, w przekonaniu, że regionalni przedstawiciele z Donbasu mogliby utrudniać prowadzenie polityki niezależnej od Rosji. Postulatem minimum Rosji będzie więc promowanie porozumień mińskich, choć nie postępów w ich realizacji, przy dalszym wsparciu dla administracji DRL i ŁRL. Potwierdzeniem tego jest m.in. dekret prezydenta Federacji Rosyjskiej z 18 lutego br. o uznaniu dokumentów wydanych obywatelom Ukrainy i mieszkańcom mieszkającym na terytoriach Doniecka i Ługańska. Dotyczy on dokumentów tożsamości, dokumentów potwierdzających wykształcenie i/lub kwalifikacje, aktów stanu cywilnego oraz dowodów i znaków rejestracyjnych. W dekreście podkreślono, że ma on charakter tymczasowy, będzie obowiązywał do czasu uregulowania konfliktu w Donbasie na podstawie porozumień mińskich i jest motywowany względami humanitarnymi. Oznacza to, że Rosja dąży do usankcjonowania donbaskiej „administracji de facto” i może przygotowywać scenariusz zamrożenia tamtejszego konfliktu.

**Wnioski.** Sytuacja na wschodniej Ukrainie nie nosi obecnie znamion zamrożonego konfliktu, przede wszystkim ze względu na trwające działania zbrojne. Podtrzymując ten konflikt, Rosja już dziś realizuje jednak swój cel: oddala perspektywę akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO, a szerzej – utrudnia jej wsparcie (polityczne, finansowo-gospodarcze) z Zachodu oraz uzyskuje instrument permanentnego na nią wpływu.

Na zamrożenie konfliktu w Donbasie w dłuższym okresie wskazują dwie okoliczności. Po pierwsze, jest mało prawdopodobne, aby władze w Kijowie przystąpiły na rosyjskie warunki zaprowadzenia pokoju na wschodniej Ukrainie. Rosja będzie prowadzić politykę faktów dokonanych, dopuszczając do stopniowego nabywania przez administracje DRL i ŁRL atrybutów państwowości, aż do powstania tam quasi-państw jak w rejonach innych zamrożonych konfliktów, a więc pod ścisłą kontrolą rosyjskich władz. Po drugie, decydując się na zamrożenie konfliktu w Donbasie, Rosja chciała przybliżyć perspektywę zniesienia lub ograniczenia zachodnich sankcji, nałożonych w związku z jej wsparciem dla DRL i ŁRL. W połączeniu ze spadkiem cen surowców energetycznych, sankcje obnażyły strukturalną słabość rosyjskiej gospodarki. Rosyjskie PKB w 2016 r. zmniejszyło się prawie do poziomu z 2009 r. (1331 mld dol.). W 2017 r. ma wyczerpać się Fundusz Rezerw, dzięki któremu w ostatnich latach udawało się ratować kurs rosyjskiego rubla. Rosja będzie przedstawiała zamrożenie konfliktu donbaskiego jako swój wkład w zapewnianie bezpieczeństwa europejskiego.

Polska powinna konsekwentnie podkreślać konieczność poszanowania integralności terytorialnej Ukrainy i wesprzeć jej interesy w Unii Europejskiej, szczególnie w Niemczech i we Francji, aby utrzymać europejskie sankcje wobec Rosji. Jednocześnie warto wykorzystać fundusze unijne na reformy wewnętrznej na Ukrainie, kontynuować pomoc w zakresie energetyki, szkolić armię ukraińską zgodnie ze standardami NATO oraz rozwijać wielonarodową współpracę wojskową (patrz brygada polsko-ukraińsko-litewska).