



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
WARSZAWA

Warszawa, marzec 2017

## (Nie)porozumienie mińskie a europejski porządek bezpieczeństwa

**Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz**  
**Piotr Buras**

Od dwóch lat strategia Unii Europejskiej wobec konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz proces polityczny zmierzający do jego rozwiązania opierają się na postanowieniach tzw. porozumienia mińskiego II<sup>1</sup>. Zawarta 12 lutego 2015 r. pod presją walk umowa miała przede wszystkim służyć zatrzymaniu rozlewu krwi, a w dłuższej perspektywie doprowadzić do trwałego pokoju. Kilka tygodni po podpisaniu porozumienia Unia uznała jego pełną realizację za warunek zniesienia drugiego pakietu sankcji nałożonych na Rosję po wybuchu działań zbrojnych w Donbasie.

Efektom Mińska II była zmiana otwartej wojny na Ukrainie Wschodniej w wojnę ograniczoną, walki jednak nigdy w pełni nie ustały. Co więcej, mimo wysiłków strony zachodniej w tzw. formacie normandzkim, żaden z punktów porozumienia mińskiego nie został dotąd w pełni zrealizowany. W konsekwencji przekonanie, że porozumienie to jest „niewykonalne”, stało się powszechne w kręgach dyplomatycznych i eksperckich<sup>2</sup>. „Niewykonalność” Mińska II kojarzy się zazwyczaj z nadzwyczaj skomplikowaną kwestią sekwencyjności realizacji jego postanowień, chaosem na Ukrainie i samowolą separatystów. Jednocześnie panuje przekonanie, że porozumienie jest najlepsze, jakie można było w danym czasie wynegocjować, i w związku z tym Zachodowi nie pozostaje nic innego, jak mozolnie

1 Dokument wynegocjowany został przez głowy państw tzw. formatu normandzkiego (w jego skład wchodzi Francja, Niemcy, Rosja, Ukraina), a podpisany przez przedstawicieli tzw. trójstronnej grupy kontaktowej: ambasadora FR na Ukrainie, specjalnego przedstawiciela prezydenta Ukrainy (byłego prezydenta L. Kucznię), samozwańczych liderów separatystycznych republik oraz przedstawiciela OBWE.

2 Por. Judy Dempsey, *Judy Asks: Can the Minsk Agreement Succeed?*, 22 lutego 2017, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/68084>.

pracować nad jego implementacją. "Pełna implementacja Mińska II jest ostatecznym celem naszej polityki" – taką deklarację często słyszy się z ust miarodajnych decydentów europejskich. Można często odnieść wrażenie, że tylko UE jest autentycznie zainteresowana realizacją tego porozumienia, podczas gdy zarówno Rosja, jak i Ukraina tylko grają na zwłokę.

Opinię, że wypracowanie lepszego kompromisu między Kijowem a Moskwą to cel nieosiągalny, trudno podważyć. Ale dwa lata po podpisaniu porozumienia mińskiego dobrze widać, że UE potrzebuje bardziej realistycznego i elastycznego podejścia do oceny miejsca, jakie porozumienie to winno zajmować w jej polityce wobec Rosji i Ukrainy.

Po pierwsze, wyobrażenie, że realizacja jego postanowień (jakkolwiek dzisiaj odległa) może pomóc w rozwiązaniu problemu, jest niebezpieczną iluzją. Paradoksalnie, pełna realizacja Mińska II zbliżyłaby Rosję do osiągnięcia jej celów politycznych: destabilizacji, a nawet zwasalizowania Ukrainy.

Po drugie, biurokratyczne podejście do Mińska II polegające na dążeniu do stopniowego wypełniania jego kolejnych zapisów pociąga za sobą niezamierzone skutki: osłabia Ukrainę oraz pozwala zapomnieć o prawdziwej stawce konfliktu w Donbasie, jaką jest przyszłość porządku międzynarodowego.

Po trzecie, związanie sankcji wymierzonych przeciwko Rosji z implementacją porozumienia mińskiego odwraca uwagę od faktu, iż konflikt w Donbasie stanowi immanentną część dużo szerszej konfrontacji, jaką jest próba podważenia przez Rosję zasad bezpieczeństwa na kontynencie. Polityka wobec konfliktu w Donbasie powinna więc nie tyle zmierzać do szybkiego rozwiązania sporu pomiędzy Moskwą a Kijowem (wydaje się to dzisiaj mało realistyczne), ile przede wszystkim stanowić część szerszej strategii zapobiegania szkodliwym dla Europy fundamentalnym zmianom architektury bezpieczeństwa.

Ten tekst pokazuje, że dzisiejsze podejście UE cechuje istotne napięcie: jej główny cel operacyjny (wykonanie kolejnych punktów porozumienia mińskiego) jest sprzeczny z celem strategicznym i geopolitycznym: utrzymaniem demokratycznej i stabilnej Ukrainy oraz udaremnieniem Moskwy możliwości zmiany porządku międzynarodowego. Dlatego Zachód potrzebuje realistycznej oceny nie tyle możliwości realizacji porozumienia mińskiego, ile miejsca tego dokumentu w jego strategii wobec Rosji, także w wymiarze wykraczającym poza konflikt rosyjsko-ukraiński. Naszą analizę rozpoczynamy od nakreślenia znaczenia tego sporu w kontekście dyskusji o modelu bezpieczeństwa europejskiego (część 1) oraz polityki Rosji wobec Zachodu (część 2). Wychodząc od tej perspektywy, pokazujemy następnie ryzyka związane z procesem implementacji porozumienia mińskiego (część 3) oraz przedstawiamy na koniec kilka wniosków dla polityki UE.

## **1. Od wojny postkolonialnej do konfrontacji o ład bezpieczeństwa**

Wśród powodów, które zdecydowały o agresywnych działaniach Rosji w stosunku do Ukrainy, niewątpliwie kluczowym był sprzeciw wobec pełnej niezależności tego kraju. Moskwa zrozumiała, iż proeuropejski społeczny protest końca 2013 r. (tzw. rewolucja godności), który doprowadził do usunięcia skorpumpowanego i zależnego od Kremla prezydenta, a także zawarcie umowy stowarzyszeniowej z Unią to sygnał przełomu – symbolicznego zakończenia fazy „systemowego uzależnienia” i próba wybicia się byłej kolonii na pełną niezależność. Niezgoda Rosji na ostateczny „rozwód” z Ukrainą wynikała z trzech przesłanek. Po pierwsze, oddzielenie się Kijowa otwierało drogę do ewentualnego przyzwolenia Ukrainy na obecność na jej obszarze sił amerykańskich lub natowskich. To zaś było i jest postrzegane przez

znaczną część elity rządzącej w Rosji jako realne zagrożenie bezpieczeństwa. Po drugie, niezależność od Rosji otwierała szanse na rzeczywistą demokratyzację Ukrainy. Taka perspektywa była zaś żywotnie niebezpieczna dla rosyjskiego przywództwa. Demokratyczna Ukraina byłaby bowiem dowodem na to, że kraje postsowieckie nie są skazane na skorumpowane reżimy autorytarne, lecz mogą wybrać inne, oparte na prawie i wolności obywateli systemy rządów. Wreszcie „oddanie” Ukrainy stanowiłoby przypiętowanie rozpadu rosyjskiego imperium. Ukraina nie była po prostu jedną z byłych kolonii, lecz tą absolutnie kluczową, bez której postsowiecka strefa wpływów traciła – według Rosji – rację bytu.

Konflikt rosyjsko-ukraiński można więc uznać za kolejną fazę **rozpadu imperium** sowieckiego. Choć ZSRR zniknęło z mapy świata ponad dwie dekady wcześniej, to większość państw postsowieckich pozostała, nierzadko wbrew własnej woli, ekonomicznie, politycznie i w wymiarze bezpieczeństwa głęboko zależna od byłej metropolii. W efekcie w Europie, pomimo pozorów funkcjonowania jednolitych i dotyczących całego kontynentu pryncypiów, de facto istniały dwie przestrzenie bezpieczeństwa: „zachodnia” (oparta na prawie międzynarodowym, uznająca równość wszystkich podmiotów) i „postsowiecka” (odwołująca się do relacji patron-wasal i bazująca na prawie silniejszego). Przejawem tych podwójnych standardów była m.in. obecność, wbrew woli Kiszyniowa, rosyjskich sił zbrojnych w Naddniestrzu (separatystycznej części Mołdawii), podporządkowanie militarne i polityczne Białorusi oraz Armenii czy wojna w Gruzji, która zakończyła się oddzieleniem Abchazji i de facto aneksją przez Rosję Osetii Południowej. Zakładając nienaruszalność tej swoistej „dwoistości bezpieczeństwa”, Moskwa spodziewała się, że podobnie jak po wojnie gruzińsko-rosyjskiej 2008 r., także w przypadku Ukrainy – po krótkim „pokazowym” kryzysie – Zachód przymknie oko na fakt, iż na obszarze postsowieckim obowiązują inne zasady niż w „Europie właściwej”. Tymczasem ku zaskoczeniu Moskwy w marcu i w czerwcu 2014 r. Unia Europejska przyjęła dwa pakiety sankcji wobec Federacji Rosyjskiej, pierwszy był odpowiedzią na aneksję Krymu (luty 2014), drugi – na agresję zbrojną na wschodniej Ukrainie (która rozpoczęła się w kwietniu 2014 r.). Sankcje miały powstrzymać Rosję przed dalszymi agresywnymi działaniami. Przede wszystkim były jednak mocnym symbolicznym sygnałem, że Unia traktuje agresję wobec Ukrainy nie jako wewnętrzną rozgrywkę w ramach rosyjskiej strefy wpływów, lecz jako złamanie fundamentalnych zasad bezpieczeństwa na kontynencie.

W ten sposób konflikt na Ukrainie doprowadził do podważenia podwójnych standardów bezpieczeństwa w Europie – zjawiska, które w sposób zawołowany istniało od rozpadu ZSRR. Dla Rosji było to złamanie ostatnich „szanujących jej interesy” elementów postzimnowojennego ładu na kontynencie. W odbiorze Moskwy Zachód wkroczył na jej terytorium. Odpowiedzią była nie tylko obrona prawa do decydowania o postsowieckiej strefie wpływów, ale też aktywne działania „symetryczne” na rzecz dekonstrukcji zachodniego ładu bezpieczeństwa i porządku politycznego.

W ciągu kolejnych miesięcy Ukraina stała się daleko nie jedynym polem starcia. Moskwa zaangażowała się w Syrii po stronie prezydenta Asada, uważanego przez Zachód za zbrodniarza wojennego, nasiliły się konfrontacyjne demonstracje militarne (np. naruszanie przestrzeni powietrznej krajów bałtyckich), akcje dezinformacyjno-propagandowe i cyberataki w UE i USA. W miarę dochodzenia kolejnych wymiarów konfrontacji kwestia ukraińska zaczęła schodzić na dalszy plan. Nie zmienia to jednak faktu, że agresja wobec Ukrainy była i jest ciągle nie tylko początkiem konfliktu, ale także jego immanentną częścią. Konflikt ukraiński stał się bowiem katalizatorem strategicznego sporu o ład na kontynencie, a z czasem nawet szerzej – na obszarze nazywanym kiedyś symbolicznie „od Vancouver do Władzywostoku”.

## 2. Rosyjska agresja wobec Zachodu

Dążenie do rewizji postzimnowojennego ładu w Europie pojawiło się w rosyjskiej polityce zagranicznej już w latach 90. i wyraźnie nasiliło się w ciągu ostatniej dekady. Rosyjska wizja nie tylko odrzucała równość wszystkich podmiotów, negowała także wiodącą rolę NATO w sferze bezpieczeństwa. Moskwa de facto opowiadała się za sfragmentaryzowaną Europą (i szerzej obszarem transatlantyckim), dezawuowała także system liberalnej demokracji jako równie niewydolny i skorumpowany jak reżimy panujące na obszarze postsowieckim. Taka wizja była wielokrotnie przedstawiana (w mniej lub bardziej otwarty sposób) w wypowiedziach rosyjskich liderów. Determinację w forsowaniu własnych reguł Rosja zwiększyła w 2015 r., wraz z pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej. W obliczu obniżających się standardów życia w kraju Kreml zaczął poszukiwać nowych źródeł legitymizacji. Jednym z nich było pokazywanie społeczeństwu, że nie ma alternatywy wobec skorumpowanego rosyjskiego autorytaryzmu. W tej sytuacji dyskredytacja liberalnych demokracji oraz sojuszy świata zachodniego okazała się dla Rosji absolutnie priorytetowa. Moskwa zaczęła więc „używać” konfliktu z Ukrainą jako platformy do ataków na świat zachodni.

Nie można wykluczyć, że prowadzona przez Rosję agresja przeciwko Ukrainie może przerodzić się w otwartą wojnę, a ograniczony konflikt zbrojny w Donbasie okaże się tylko wstępem do niej. Skala i kierunek rozbudowy rosyjskich sił zbrojnych, scenariusze ćwiczeń wojskowych, w których wojna z Ukrainą odgrywa centralną rolę, a także istotny wpływ resortów siłowych nie pozwalają uznać takiej ewentualności za całkowicie wykluczoną. Niemniej skupianie się wyłącznie na militarnym wymiarze zagrożenia byłoby błędem. Bardziej niż gotowość (i zdolność) Moskwy do inwazji na Ukrainę prawdopodobna jest strategia polityczna, w której umiejętne posługiwanie się siłą militarną na niewielką skalę odgrywa centralną rolę<sup>3</sup>. Składają się na nią manewry wojskowe w pobliżu granic NATO, rozmieszczenie rakiet średniego zasięgu w Kaliningradzie, militarystyczna retoryka czy rozwój zaawansowanych zdolności wojskowych. Nagromadzenie tych środków presji na Zachód ma w istocie prowadzić nie do ich pełnego użycia, ale do uzyskiwania koncesji w kluczowych dla Rosji sprawach (włączenie jej do „koncertu mocarstw”) i wpływu politycznego. Wiele wskazuje na to, że konflikt w Donbasie jest właśnie doskonałym przykładem zastosowania tej strategii. Można bowiem zakładać, że jej celem nie jest ani przygotowanie pełnej wojny przeciwko Ukrainie, ani też zagarnięcie terytorium, jak to miało miejsce w przypadku Krymu. W przypadku Ukrainy Wschodniej stawka jest zupełnie inna. Donbas stał się jedną z kart przetargowych Rosji w sporze o przyszły kształt porządku międzynarodowego. Wartość tej karty zmienia się w zależności od konstelacji sił na świecie, ale im bardziej Rosja będzie chciała grać o wysoką stawkę (a polityka Donalda Trumpa jest z pewnością istotną zachętą do tego), tym bardziej prawdopodobne jest, że będzie chciała tę kartę wykorzystać.

Te polityczne cele, które przyświecają Rosji prowadzącej wojnę z Ukrainą, muszą być punktem odniesienia strategii Zachodu wobec tego konfliktu. Strategia ta w nadchodzących miesiącach będzie wymagała szczególnie dużo przenikliwości, wytrwałości i zimnej krwi. Wojna z Ukrainą może uchodzić za ograniczoną, ale tylko w sensie militarnym. W rzeczywistości chodzi w niej o przyszłość całej Ukrainy (a nie tylko jej skrawka) i imperialnej tożsamości Rosji oraz, co kluczowe dla Zachodu, wojna ta stanowi test instrumentarium politycznego nowej generacji. Wojna hybrydowa z Kijowem stała się bowiem miejscem wypracowywania i sprawdzania nowych technologii agresji. Do tych nowych narzędzi należy zaliczyć infiltrację podmiotów nierządowych: organizacji społecznych, biznesu, mediów. Wykorzystywanie „nieregulowanej globalizacji”, a więc powiązań globalnych, które wskutek braku regulacji

3 Mark Galeotti, *Heavy metal diplomacy*, 19 grudnia 2016, [http://www.ecfr.eu/page/-/Heavy\\_Metal\\_Diplomacy\\_Final\\_2.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/Heavy_Metal_Diplomacy_Final_2.pdf).

przybrały formę patologiczną – nietransparentnych powiązań finansowych i politycznych, cyberagresji itp.

Kraje UE muszą zdać sobie sprawę z tej nowej rzeczywistości oraz roli, jaką odgrywa w niej konflikt rosyjsko-ukraiński, gdyż w przeciwnym razie ryzykują, że ich reakcja na ten konflikt służyć będzie bardziej realizacji celów Rosji niż zażegnaniu niebezpieczeństw.

### **3. Proces pokojowy – taktyczny sukces i strategiczna pułapka**

Próby rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego powinny być analizowane wyłącznie z uwzględnieniem przedstawionego powyżej strategicznego kontekstu. Po pierwsze, źródła konfrontacji nie są doraźne, ale głęboko zakorzenione w fundamentalnych sprzecznościach interesów między światem zachodnim a Rosją. To właśnie te różnice spowodowały, że dokonanie ustaleń, które prowadziłyby do zakończenia konfliktu, było w minionych trzech latach praktycznie niemożliwe. Po drugie, sposób, w jaki zostanie rozwiązany spór pomiędzy Kijowem a Moskwą, nie tylko zdefiniuje na długo relacje na obszarze postsowieckim, ale będzie miał skutki dla całego świata zachodniego.

Wysiłek dyplomatyczny Zachodu (zwłaszcza w formacie normandzkim) koncentrował się dotąd na zapobieżeniu eskalacji militarnej konfliktu, ograniczeniu liczby ofiar i katastrofy humanitarnej. Kontrowersyjne porozumienie mińskie przyniosło właśnie ten rezultat, który jest miarą jego sukcesu. Oprócz efektu doraźnego duże znaczenie ma fakt, że udało się stworzyć trwałe mechanizmy negocjacyjny, który mimo swej nieefektywności spełnia ważną rolę stabilizującą. Choć cel humanitarny powinien być nadal traktowany priorytetowo, błędem jest przekonanie, że porozumienie z Mińska daje gwarancje pokoju (a jakiegokolwiek jego podważenie oznacza nieuchronną eskalację konfliktu). Dotychczasowy proces negocjacyjny pokazuje, iż „zamiana” konfliktu zbrojnego w proces dyplomatyczny była także na rękę Kremlowi. Jeśli jednak Moskwa w jakimś momencie uzna ponowne otwarcie konfliktu za pożądane, to stanie się to niezależnie od stanu implementacji porozumienia.

Tymczasem oparte na obawie przed eskalacją i iluzjach bezpieczeństwa podejście do wdrażania porozumienia zmniejsza zdolność Zachodu do elastycznej gry dyplomatycznej z Rosją. Powoduje także, że niedostrzegane lub ignorowane są koszty, jakie płać Ukraina i Zachód za zaangażowanie w proces pokojowy oparty na porozumieniu z Mińska.

Po pierwsze, „absolutyzacja” Mińska II ułatwia powielanie propagandowej narracji rosyjskiej o wewnątrzukraińskim charakterze konfliktu. W podpisanych dokumentach Rosja jest traktowana nie jako agresor ani nawet strona konfliktu, lecz jako mediator w „wojnie domowej”, występujący na równych prawach z Francją i Niemcami. Ta sytuacja jest bardzo często wykorzystywana przez Moskwę do powielania dezinformacji i legitymizacji fałszywej wizji konfliktu. W efekcie, choć dwa lata temu niemal dla wszystkich było oczywiste, iż jest to wyłącznie zabieg dyplomatyczny, niezbędny do osiągnięcia kompromisu, z biegiem czasu teza o wojnie domowej na Ukrainie jest coraz częściej przyjmowana bezkrytycznie także na Zachodzie.

Co więcej, koncentracja na przestrzeganiu i implementacji porozumienia jako ostatecznym celu polityki UE jest także często źródłem interpretacji, zgodnie z którą istnieje symetria winy i odpowiedzialności za przebieg konfliktu między stroną rosyjską a ukraińską. Jeśli uwaga elit politycznych i mediów skupiona jest na działaniach w Donbasie i na postępach we wdrażaniu Mińska II, można odnieść wrażenie, że obie strony konfliktu w równym stopniu odpowiedzialne są za jego trwanie (naruszeń rozejmu faktycznie dopuszczają się zarówno separatyści, jak i Ukraińcy). Taka ocena prowadzi często do dalej

idących wniosków: że Zachód powinien zwiększać presję na Kijów w celu „pełnej” realizacji postanowień porozumienia mińskiego, a nawet że nakładanie sankcji tylko na Rosję w sytuacji, gdy Ukraina też nie realizuje Mińska II, nie ma uzasadnienia<sup>4</sup>. W oczywisty sposób wypacza się tym samym obraz konfliktu, w którym agresor jest jeden (Rosja), a także jego naturę wykraczającą daleko poza regionalny kontekst.

Po drugie, poważnym problemem jest zawarty w dokumentach zapis dotyczący reformy konstytucyjnej, która miałaby doprowadzić do decentralizacji Ukrainy. Kontrowersyjny jest zwłaszcza zapis, zgodnie z którym szczegóły reformy miałyby być uzgodnione z separatystami. Porozumienie przewiduje również uchwalenie ustawy o specjalnym statusie obwodów donieckiego i ługańskiego, która m.in. pozwalałaby władzom lokalnym na tworzenie własnej „ludowej milicji”. Zważywszy, iż prezydent Poroszenko nie miał w momencie zawierania porozumienia żadnego umocowanego prawnie mandatu, aby podejmować tego typu zobowiązania, realizacja przytoczonych zapisów byłaby pogwałceniem reguł stanowienia prawa, w tym reguł wprowadzania zmian konstytucyjnych na Ukrainie. Zwłaszcza iż większość obywateli Ukrainy oraz deputowanych do Rady Najwyższej sprzeciwia się ustaleniom zawartym w porozumieniu. Powodem sprzeciwu jest m.in. zasadne przekonanie, że przewidziane w porozumieniu rozwiązania byłyby przeciwnie skuteczne z punktu widzenia budowy efektywnego i demokratycznego państwa ukraińskiego. Doprowadziłyby do instytucjonalizacji wpływu Rosji, realizowanego poprzez kryminalne reżimy separatystyczne. Na dodatek sprzyjałyby destabilizacji Ukrainy, m.in. podważając monopol władzy na stosowanie przemocy. W tej sytuacji głoszenie przez UE „konieczności pełnej implementacji porozumienia mińskiego” wywołuje na Ukrainie daleko idące kontrowersje i podważa wiarygodność Unii. W sposób oczywisty taki cel pozostaje w sprzeczności z promocją zasad demokratycznego państwa prawa, co jest uznawane za filar unijnej polityki wobec Kijowa.

Po trzecie, podobna dwuznaczność wiąże się z kwestią realizacji zapisu o przeprowadzeniu wyborów lokalnych w tzw. republikach ludowych – donieckiej i ługańskiej (DNR i ŁNR). Charakter panujących w tych republikach reżimów (opartych na przemoc, bezprawiu i brutalnej propagandzie) wyklucza demokratyczne elekcje, zgodne ze standardami OBWE. Niemniej w ostatnich miesiącach to właśnie kwestia przeprowadzenia wyborów stała się jednym z najważniejszych mierników żywotności porozumienia mińskiego oraz zaangażowania zwaśnionych stron w jego implementację. Działania formatu normandzkiego ukierunkowane są na stworzenie warunków, w których takie wybory byłyby możliwe. Kwestia sekwencyjności kroków wynikających z porozumienia Mińsk II odgrywa przy tym istotną rolę. Nie chodzi tylko o kwestię wycofania wojsk poza linię demarkacyjną czy umożliwienie nieskrępowanego działania obserwatorom OBWE. Dyskusja dotyczy także np. „specjalnego statusu” DNR i ŁNR, który mógłby być implementowany „czasowo” w celu przeprowadzenia wyborów, a zastosowany „ostatecznie” po ich uznaniu przez OBWE. Poziom szczegółowości tych rozważań świadczy o determinacji Zachodu i przekonaniu, że doprowadzenie do zastosowania postanowień Mińska II pozostaje ostatecznym i priorytetowym celem jego wysiłków. Tymczasem, jak ujął to jeden z berlińskich doradców politycznych, „największym błędem byłoby przeprowadzenie wyborów [w DNR i ŁNR], które nie byłyby w pełni wolne i uczciwe, ale pomimo deficytów zostały za takie uznane”.

Oczekiwania Brukseli, Berlina czy Paryża odnośnie do postępów Kijowa w realizacji tego punktu są odbierane nad Dnieprem jako wyraz cynizmu, podwójnych standardów lub braku zrozumienia dla realiów panujących w separatystycznych regionach. Co więcej, biorąc pod uwagę krytyczny stosunek Ukraińców do postanowień Mińska II, zapowiadane zniesienie przynajmniej części sankcji, wymierzonych

<sup>4</sup> Na problem ten zwraca uwagę także Reinhard Veser, Ukraine-Konflikt: Wer den Krieg nährt, FAZ, 21 lutego 2017.



w Rosję, w zamian za przeprowadzenie wyborów, które ostatecznie prowadziłyby do osłabienia Kijowa, nie jest dla strony ukraińskiej żadną zachętą do działania.

Po czwarte, nadmierna koncentracja na wdrażaniu porozumienia mińskiego przekierowuje ograniczone zasoby niewydolnego państwa ukraińskiego na reformy całkowicie kontrproduktywne z punktu widzenia stabilizacji i demokratyzacji tego kraju. Co więcej, dyskusje wewnętrzne związane z tak kontrowersyjnymi kwestiami, jak specjalny status wybranych regionów wschodniej Ukrainy czy prawo wyborcze dla separatyzmów, osłabia Kijów politycznie, a także nadwyręża zaufanie pomiędzy nim a zachodnimi partnerami. Paradoksalnie w ten sposób Zachód „zużywa” własny i ukraiński potencjał, potrzebny do wdrażania takich kluczowych zmian, jak walka z korupcją czy decentralizacja dotycząca nie separatystycznych regionów Ukrainy.

Po piąte, funkcjonujące obecnie niemal jako dogmat połączenie pełnej implementacji porozumienia mińskiego z kwestią zdjęcia sankcji jest wielce problematyczne. W wielu krajach UE panuje przekonanie, że sankcje są przede wszystkim instrumentem, który ma doprowadzić do realizacji (mińskiego) procesu politycznego. Innymi słowy, jeśli proces ten nie daje oczekiwanych wyników (nie ma postępu we wdrażaniu Mińska II), to niknie również uzasadnienie dla utrzymywania sankcji. Takie założenie pozbawia politykę sankcji dwóch ważnych walorów. Po pierwsze, szanse na wymierną efektywność – szybki i widoczny postęp w implementacji porozumienia jest bowiem mało prawdopodobny. Po drugie, powiązanie sankcji z dwuznacznymi ustaleniami zawartymi w stolicy Białorusi, rodzi ryzyko utraty z pola widzenia strategicznego celu tej polityki. Celem sankcji, nie miało być i w dalszym ciągu nie powinno być wymuszenie wdrożenia porozumienia mińskiego, lecz obrona zasad bezpieczeństwa i pokoju w Europie.

## Wnioski

Świadomość powyższych wyzwań nie powinna prowadzić do radykalnych kroków w kwestii porozumienia mińskiego lub jego podważania. Celowe wydaje się jednak zrozumienie ograniczeń tego procesu oraz roli, jaką pełni on w konfrontacji między Zachodem a Rosją dotyczącej fundamentów porządku międzynarodowego.

Po pierwsze, UE musi mieć świadomość, że pełna implementacja porozumienia Mińsk II nie leży ani w jej interesie, ani w interesie Ukrainy. Problemem nie jest więc „niewykonalność” Mińska, na którą skarżą się dyplomaci i eksperci, lecz głęboka dysfunkcjonalność jego zapisów. Skoro dzisiaj jego wdrożenie jest niezwykle odległe, rozważania na ten temat mogą wydawać się teoretyczne. Ale tak nie jest. Polityka UE ukierunkowana na zastosowanie Mińska II może prowadzić (a często już prowadzi) do fałszywych kroków, zwłaszcza pod adresem Kijowa, które są sprzeczne ze strategicznymi interesami UE i Ukrainy.

Po drugie, UE powinna rozróżniać między procesem mińskim a porozumieniem mińskim, które ten proces umożliwia. Proces miński, rozumiany jako forum konsultacji pokojowych, jest bardzo ważnym instrumentem ograniczania konfliktu i powinien być utrzymany i pielęgnowany. O ile dyskusja nad implementacją niektórych postanowień Mińska II może pomóc w deeskalacji konfliktu lub jego zamrożeniu, o tyle – i tylko o tyle – ma ona sens. Wdrożenia Mińska II nie należy natomiast mylić z rozwiązaniem konfliktu. Innymi słowy, realizacja porozumienia powinna być traktowana wyłącznie jako proces sam w sobie, a nie realistyczny cel do osiągnięcia.

Po trzecie, UE powinna naciskać na Ukrainę nie tyle w kwestii realizacji postanowień Mińska II (rozumiejąc, że nie służą one jej interesom), lecz w kwestii reform wewnętrznych, które służą wzmocnieniu odporności i stabilności państwa. Implementacja DCFTA jest w tym kontekście niezwykle ważnym instrumentem, zwłaszcza iż strona ukraińska sama zobowiązała się do przeprowadzania określonych zmian, co zwiększa możliwości nacisku Brukseli w tej kwestii.

Po czwarte, jeśli chodzi o Mińsk II, UE powinna kłaść nacisk na implementację niepolitycznych elementów porozumienia, dotyczących np. zawieszenia broni, wymiany jeńców, pomocy humanitarnej czy spraw gospodarczych, nie zaś na całościowe uregulowanie konfliktu, które wykracza daleko poza możliwości Mińska II i formatu normandzkiego. Celem powinno być nie tyle znalezienie sposobu na zakończenie sporu, ile utrzymanie sporu w bezpiecznych ramach, które umożliwią umocnienie się państwa ukraińskiego. Takie rozwiązanie jest możliwe tylko poprzez połączenie zaangażowania różnych aktorów w zakresie ich możliwości: samej Ukrainy (reformy), państw regionu, zwłaszcza Polski (unikanie podziałów i konfliktów nacjonalistycznych pomiędzy Polakami a Ukraińcami) i Unii Europejskiej.

Po piąte, potrzebna jest strategiczna narracja wokół sankcji, która pozwoliłaby – w sensie politycznym, niekoniecznie zaś formalnym – na oderwanie ich od Mińska II. Przesłanie, iż celem sankcji nie jest realizacja jakiegoś kontrowersyjnego porozumienia, lecz obrona pokoju i fundamentalnych zasad współżycia międzynarodowego, może być dużo bardziej przekonujące dla mieszkańców państw UE. Taka narracja nie tylko zdejmuje przymus natychmiastowej wymiernej efektywności polityki sankcyjnej, ale dostarcza także argumentów na rzecz akceptacji związanych z nią kosztów.



Rozwój sytuacji w świecie, w USA i wokół Unii pokazuje, że bezpieczeństwo na Starym Kontynencie będzie w coraz większej mierze spoczywać na samych Europejczykach. Polityka wobec konfliktu ukraińskiego w znacznym stopniu zdefiniuje zasady i warunki, na jakich zostanie zbudowany ten nowy europejski ład. Decyzje Unii w kwestii konfliktu na Ukrainie będą bowiem odczytywane w Moskwie jako dotyczące nie tylko samego Kijowa, ale całego kontynentu. Wycofanie się z sankcji bez realnej zmiany rosyjskiej polityki będzie więc traktowane jako akceptacja (nie)ładu forsowanego przez Moskwę. Przede wszystkim oznaczałoby to ostateczne przypiętowanie zasady fragmentaryzacji europejskiego bezpieczeństwa, tzn. obowiązywania różnych standardów dla poszczególnych krajów, w zależności od ich położenia geograficznego i potencjału militarnego. Stanowiłoby też potwierdzenie skuteczności nowych hybrydowych instrumentów agresji i zachętę do stosowania ich przez Kreml na coraz większą skalę nie tylko wobec Ukrainy, ale także wobec krajów Unii Europejskiej.

**Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz** – dyrektor programu Otwarta Europa w Fundacji im. Stefana Batorego

**Piotr Buras** – dyrektor warszawskiego biura European Council on Foreign Relations



**Fundacja im. Heinricha Bölla** jest niemiecką fundacją zielonej polityki działającą poprzez **32 biura** w **60** krajach na rzecz demokracji, rozwoju i ponadkulturowego porozumienia. Jej patron – pisarz i laureat nagrody Nobla – **Heinrich Böll**, uosabia idee, które Fundacja reprezentuje: obronę wolności, odwagę cywilną i tolerancję.

Od **2002** roku Przedstawicielstwo w Warszawie prowadzi projekty w obszarach **Demokracja & Prawa Człowieka, Polityka Międzynarodowa oraz Energia & Klimat** promując otwarty dialog między polityką, gospodarką, nauką i społeczeństwem. We współpracy z lokalnymi partnerami tworzymy forum dla edukacji obywatelskiej i inkluzywnej debaty z zielonej perspektywy.

Działania Fundacji Bölla można śledzić na **www.pl.boell.org**, **Facebooku** (HBSWarszawa), **Twitterze** (Boell\_PL), a nagrania z debat na **YouTube**, **Mixcloud**.

**Fundacja im. Stefana Batorego** jest polską organizacją pozarządową o statusie organizacji pożytku publicznego działającą na rzecz rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

**Fundacja** wspiera inicjatywy służące **zwiększaniu partycypacji obywatelskiej, ochronie praw obywatelskich i upowszechnianiu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji publicznych**. W swoich działaniach międzynarodowych Fundacja zajmuje się również inicjowaniem debaty o strategicznych interesach Polski na arenie międzynarodowej miejscu Polski w Europie i w świecie oraz stosunkach Polski i UE ze wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza Rosją i Ukrainą.

Działania Fundacja Batorego można śledzić na stronie **www.batory.org.pl**, **Facebooku** (FundacjaBatorego), **Twitterze** (BatoryFundacja). Nagrania z debat, konferencji i seminariów eksperckich dostępne są na **YouTube**.

We współpracy z Fundacją im. Heinricha Bölla w Warszawie



*Publikacja „(Nie)porozumienie mińskie a europejski porządek bezpieczeństwa” powstała w ramach programu Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego, we współpracy z Fundacją im. Heinricha Bölla w Warszawie.*

*Polecamy inne publikacje programu Otwarta Europa: [http://bit.ly/OtwartaEuropa\\_Publikacje](http://bit.ly/OtwartaEuropa_Publikacje).*

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-95-5