

Rosja aktywizuje rozmowy wokół Donbasu

Wojciech Górecki, Wojciech Konończuk

Od końca grudnia 2015 roku z rosyjskiej inicjatywy doszło do intensyfikacji rozmów i kontaktów pomiędzy politykami i wysokimi urzędnikami z Rosji, Ukrainy, UE i USA na temat konfliktu w Donbasie. Z oficjalnych komunikatów wynika, że strona rosyjska kładła nacisk na jak najszybsze wypełnienie postanowień porozumienia z Mińska, a zwłaszcza przyjęcie przez Ukrainę reformy decentralizacyjnej i przeprowadzenie w najbliższym czasie wyborów w kontrolowanej przez separatystów części Donbasu. Z kolei Ukraina w szczególności zwracała uwagę na konieczność umożliwienia OBWE dostępu do całego terytorium Donbasu wraz z granicą ukraińsko-rosyjską, pełnego wstrzymania ognia oraz przeprowadzenia w regionie wyborów zgodnie z prawem ukraińskim.

Można przypuszczać, że obserwowany wzrost dynamiki rozmów wynika z nowych, nieznanych dotąd publicznie, propozycji rosyjskich, które zarówno Kijów, jak i Zachód skłonne są rozważyć, a także woli partnerów zachodnich dokonania przełomu w procesie pokojowym. Obecna sytuacja nie w pełni zamrożonego konfliktu na wschodzie Ukrainy i politycznego patu nie leży na dłuższą metę w interesie żadnej ze stron. Dla Moskwy, w sytuacji pogłębiającego się kryzysu gospodarczego, coraz większym problemem są unijne sankcje, które mogą zostać zniesione w przypadku postępu w procesie pokojowym. Dla Kijowa wyzwaniem staje się rosnące znużenie Zachodu „kwestią ukraińską” i obwinienia Ukrainy o torpedowanie porozumienia z Mińska w związku z nieprzyjęciem w ustalonym terminie (do końca ub.r.) reformy decentralizacyjnej wraz ze specjalnym statusem dla Donbasu.

Intensyfikacja rozmów

Jednym z pierwszych sygnałów świadczących o wzroście aktywności uczestników negocjacji wokół Donbasu były rozmowy telefoniczne w tzw. formacie normandzkim (prezydenci Rosji, Ukrainy, Francji i kanclerz Niemiec) 30 grudnia i 13 stycznia. 11 stycznia wizytę w Kijowie złożył Borys Gryzłow, powołany 26 grudnia 2015 roku na stanowisko nowego przedstawiciela Rosji w tzw. grupie kontaktowej (obejmującej Rosję, Ukrainę, donbaskich separatystów oraz OBWE). Gryzłow spotkał się m.in. z prezydentem Petrem Poroszenką. Według Romana Bessmertnego, przedstawiciela Ukrainy w tym formacie, rozmawiano głównie o kwestii wyborów w tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republikach Ludowych, które powinny być przeprowadzone zgodnie z prawem ukraińskim, przy zachowaniu wolności działania mediów i partii politycznych oraz przy nadzorze obserwatorów międzynarodowych.

13 stycznia odbyło się pierwsze w tym roku spotkanie grupy kontaktowej w Mińsku. Rozmowy dotyczyły przede wszystkim kwestii wyborów lokalnych w niekontrolowanych przez Kijów częściach obwodów donieckiego i ługańskiego (nie wydano żadnego komunikatu). Tego samego dnia doszło również do rozmowy telefonicznej Władimira Putina z Barackiem Obamą. 14 stycznia szef niemieckiego MSZ Frank-Walter Steinmeier spotkał się z ministrem spraw zagranicznych Ukrainy Pawłem Klimkinem, zaś cztery dni później wizytę w Kijowie złożyli przedstawiciele Niemiec i Francji, którzy spotkali się z prezydentem Poroszenką.

15 stycznia w Pionierskoje pod Kaliningradem doszło do niezapowiedzianego spotkania pomiędzy doradcą prezydenta Putina Władisławem Surkowem a Victorią Nuland, asystentem sekretarza stanu USA i szefową Biura ds. Europy i Eurazji. Celem tego spotkania miało być wypracowanie rekomendacji w sprawie realizacji postanowień porozumień mińskich.

Rosyjska ofensywa dyplomatyczna

Sygnałem, że Rosja może podjąć próbę przejęcia inicjatywy w procesie pokojowym, było powołanie na przedstawiciela Rosji w grupie kontaktowej Borysa Gryzłowa, jednego z liderów rządzącej partii Jedna Rosja, byłego długoletniego szefa Dumy Państwowej i bliskiego współpracownika prezydenta Putina. Nominacja podniosła rangę rosyjskiej delegacji (poprzednimi przedstawicielami byli zawodowi dyplomaci, m.in. Azamat Kulmuchametow, były ambasador Rosji w Syrii). W wywiadzie udzielonym gazecie *Kommiersant* (18 stycznia) Gryzłow powiedział, że celem jego nominacji było „rozszerzenie horyzontu” przy poszukiwaniu kompromisowych i efektywnych rozwiązań oraz stwierdził, że sytuacja wokół Donbasu nie jest patowa, a jego zadaniem jest uświadomienie tego uczestnikom procesu pokojowego. Zasugerował ponadto, że Moskwa skłonna jest do pewnych ustępstw wobec Kijowa, m.in. do uwzględnienia ukraińskiego postulatu ustalenia nowych ram czasowych dla wypełnienia postanowień porozumienia z Mińska. Ukraińskie przecieki z rozmowy Gryzłowa z prezydentem Poroszenką wskazują także na możliwość wycofania poparcia Moskwy dla obecnych liderów tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republiki Ludowych, Aleksandra Zacharczenki i Igora Płotnickiego.

Spotkanie Władisława Surkowa, czołowego doradcy prezydenta Putina i jednego z architektów rosyjskiej polityki wobec Ukrainy z Victorią Nuland było przejawem poszukiwania przez Moskwę nowych, bardziej efektywnych formatów procesu pokojowego, zgodnych z wizją „nowego koncertu mocarstw” jako optymalnego narzędzia dla stabilizacji sytuacji międzynarodowej.

Rozgrywka wokół decentralizacji Ukrainy

Dla kontynuowania negocjacji w sprawie Donbasu niezbędne jest przegłosowanie przez Radę Najwyższą Ukrainy nowelizacji konstytucji, która wprowadziłaby reformę decentralizacyjną. Prezydent i rząd podejmują próby zdobycia niezbędnej liczby głosów do przyjęcia reformy w drugim czytaniu (planowanym do 2 lutego). Niezbędne minimum wynosi 300 głosów, podczas gdy w pierwszym czytaniu (31 sierpnia ub.r.) dokument uzyskał poparcie 265 deputowanych. Głównym punktem spornym jest wpisanie do projektu

możliwości nadania „szczególnego sposobu działania samorządom niektórych powiatów obwodów donieckiego i ługańskiego”, co jest konsekwencją porozumienia z Mińska (pkt 11) i czemu sprzeciwia się część koalicji (Batkivszczyzna i Samopomoc). Według informacji mediów ukraińskich obecnie nowelizację jest skłonnych poprzeć 280 członków parlamentu. Fiasko głosowania miałyoby dla Ukrainy negatywne reperkusje zarówno w polityce zagranicznej, jak i wewnętrznej. Z jednej strony, pozwoliłoby Moskwie na obarczanie strony ukraińskiej winą za ewentualne fiasko procesu pokojowego oraz wpłynęłoby na wzrost krytyki ze strony Zachodu wobec Kijowa. Z drugiej natomiast doprowadziłoby do pogłębienia kryzysu w koalicji rządzącej oraz przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Wnioski

W sytuacji kryzysu gospodarczego w Rosji, pogłębionego zachodnimi sankcjami i dalszym spadkiem cen ropy, priorytetem Moskwy jest rozpoczęcie znoszenia zachodnich sankcji (obecnie powiązanych politycznie z realizacją porozumień mińskich). Ponadto Rosja w obecnej sytuacji chciałaby pozbyć się ciężaru finansowania okupowanej części Donbasu i przerzucić ją na Ukrainę i Zachód (koszty szacowane są na co najmniej 1–2 mld USD rocznie).

W związku z tym Rosja dąży do zamrożenia konfliktu w Donbasie, które polegałoby na całkowitym zaprzestaniu działań zbrojnych (przy zachowaniu możliwości ich wznowienia w przyszłości), faktycznej legalizacji kontrolowanych przez siebie separatystów w wyborach lokalnych, oraz decentralizacji Ukrainy i nadania regionowi specjalnego statusu, co zwiększyłoby skuteczność narzędzi rosyjskiego nacisku na Kijów. Gdyby do wyborów nie doszło, Moskwie zależałoby na obciążeniu Ukrainy odpowiedzialnością za fiasko rozmów i uzyskaniu nieformalnej decyzji UE (faktycznie Niemiec i Francji) o rozpoczęciu znoszenia sankcji przeciw Rosji pomimo braku implementacji porozumień mińskich. W wymiarze taktycznym Kreml, powołując na swojego przedstawiciela w negocjacjach w grupie kontaktowej Borysa Gryzłowa, podnosi ich znaczenie i zacieśnia bezpośrednią kontrolę polityczną nad separatystami. W wymiarze strategicznym rosyjskie cele wobec Ukrainy (jej podporządkowanie politycznej kontroli Moskwy) nie ulegają jednak zmianie.

Ukraina przystąpiła do nowej fazy negocjacji w sprawie Donbasu ze względu na presję zachodnią oraz ze świadomością, że agenda Mińska 2 jest już w znacznym stopniu nieaktualna. Jednocześnie Kijów w dalszym ciągu sprzeciwiać się będzie jakimkolwiek rosyjskim propozycjom rozwiązania konfliktu, które prowadziłyby do ponownej integracji regionu z resztą kraju na warunkach Moskwy, tj. nadania Donbasowi faktycznej autonomii. Uzyskania jakiegokolwiek efektu w obecnie trwającej nowej fazie negocjacji będzie uzależnione od przegłosowania przez ukraińską Radę Najwyższą nowelizacji konstytucji. Wydaje się jednak, że obecnie w parlamencie nie ma wystarczającej liczby głosów dla poparcia tego projektu, a jego odrzucenie wiązałoby się ze znaczącą porażką prezydenta Poroszenki. Może to skłonić władze do ponownego odłożenia głosowania. Fiasko zapowiedzianej w porozumieniach mińskich ukraińskiej reformy konstytucyjnej kontrastowałoby z obserwowaną obecnie aktywnością dyplomatyczną Rosji i prowadziłoby do obarczenia Kijowa odpowiedzialnością za przedłużający się impas w procesie pokojowym.