Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 4.09.2019 www.osw.waw.pl

Nowe nadzieje, stare ryzyka: perspektywy uregulowania konfliktu w Donbasie

Wojciech Konończuk

2 września w Berlinie odbyło się spotkanie robocze przygotowujące pierwszy od 2016 r. szczyt tzw. formatu normandzkiego (przywódcy Ukrainy, Rosji, Niemiec i Francji) ds. uregulowania konfliktu w Donbasie. Po jego zakończeniu ukraiński minister spraw zagranicznych Wadym Prystajko oświadczył, że Ukraina zamierza zakończyć wojnę do końca roku oraz że „będziemy musieli pójść na pewne bolesne kompromisy", co – jak stwierdził – wynika z decyzji, jakie zostały podjęte już wcześniej, poczynając od 2014 roku.

Po objęciu władzy Wołodymyr Zełenski doprowadził do znaczącej aktywizacji negocjacji międzynarodowych wokół Donbasu, co wynika z tego, że zakończenie wojny pozostaje jednym z jego kluczowych celów. W okresie kampanii wyborczej oraz po objęciu urzędu wielokrotnie obiecywał, że będzie zmierzał do możliwie szybkiego rozwiązania konfliktu. Podkreślał przy tym, że Ukraina nie może sobie pozwolić, aby obecna sytuacja na wschodzie kraju trwała przez kolejne lata. Badania opinii publicznej (m.in. Rejtynh z czerwca br.) wskazują, że 65% Ukraińców oczekuje od prezydenta doprowadzenia do pokoju w Donbasie, co jest uznawane za sprawę ważniejszą niż poprawa sytuacji gospodarczej (39%) i walka z korupcją (33%).

Nowe władze ukraińskie podjęły decyzję o wznowieniu formalnych i nieformalnych konsultacji z Rosją na temat uregulowania konfliktu. Bezpośrednio po inauguracji Zełenski powołał Andrija Jermaka, eksperta ds. prawnych i producenta filmowego, na swego doradcę ds. Donbasu, który ma utrzymywać robocze kontakty z Kremlem. Nowy prezydent oświadczył również, że strona ukraińska wypracowała „mapę drogową" zakończenia wojny. Żadnych szczegółów nie ujawniono. Zełenski podkreśla zarazem, że podstawą uregulowania pozostają porozumienia z Mińska. Po wielomiesięcznej przerwie doszło do reaktywowania spotkań w ramach formatu normandzkiego na szczeblu doradców (pierwsze miało miejsce 12 lipca w Paryżu). Odbyły się też dwie rozmowy telefoniczne między Zełenskim a Putinem.

Komentarz

- W ciągu ostatnich trzech miesięcy dyplomacja ukraińska znacząco zaktywizowała kontakty z Niemcami i Francją, kluczowymi państwami w polityce europejskiej Kijowa. Z pierwszymi wizytami zagranicznymi nowy prezydent udał się do Brukseli, Paryża i Berlina, co wynikało z chęci zapewnienie poparcia politycznego dla rozmrożenia negocjacji w

ramach „czwórki normandzkiej” oraz nadziei Zełenskiego, że z pomocą Zachodu uda mu się doprowadzić do wypracowania kompromisu z Rosją. W tym czasie ukraiński prezydent odbył też cztery rozmowy telefoniczne z kanclerz Angelą Merkel oraz trzy z prezydentem Emmanuelem Macronem. Doszło ponadto do kilku spotkań między przedstawicielami Ukrainy a administracją amerykańską (m.in. Zełenskiego z wiceprezydentem USA Mikiem Pence’em w Warszawie oraz z doradcą ds. bezpieczeństwa Johnem Boltonem w Kijowie).

- Rosnącej aktywności Kijowa w kwestii procesu pokojowego w Donbasie towarzyszą głosy na Zachodzie, wzywające do rewizji polityki UE wobec Rosji, w tym stopniowego znoszenia sankcji. Największym echem odbiło się wystąpienie Macrona 27 sierpnia, w którym m.in. uznał on „izolowanie Rosji za poważny błąd” i stwierdził, że potrzebna jest nowa, strategiczna oferta UE wobec tego państwa. W obecnym klimacie politycznym w Europie Zachodniej prezydent Zełenski może liczyć na wsparcie swoich zabiegów o uregulowanie konfliktu na wschodzie Ukrainy. Co więcej, najważniejsze stolice unijne będą wręcz popychały władze w Kijowie do porozumienia z Moskwą. Kwestia wojny w Donbasie jest bowiem postrzegana jako główny problem blokujący normalizację stosunków UE z Federacją Rosyjską.
- Działania Kijowa na arenie międzynarodowej oraz widoczne złagodzenie retoryki nowych władz wobec Rosji potwierdzają, że Zełenskiemu zależy na szybkim uregulowaniu sytuacji w Donbasie. Wypowiedzi osób z jego najbliższego otoczenia wskazują, że Ukraina byłaby skłonna zgodzić się na pewne ustępstwa, które jednak wynikałyby bezpośrednio z porozumień mińskich (dokument ten w wielu punktach jest dla Kijowa niekorzystny). Kreml zdaje sobie sprawę, że Zełenski znajduje się pod presją własnych obietnic. Liczy więc, że uda się podyktować Kijowowi warunki pokoju w Donbasie. Kluczową dla Rosji sprawą jest zagwarantowanie w konstytucji Ukrainy specjalnego i niezmiennego statusu tego regionu w ramach państwa ukraińskiego. Autonomia Donbasu miałaby być częścią procesu decentralizacji państwa ukraińskiego. Towarzyszyłaby temu legitymizacja kontrolowanych przez Moskwę separatystów poprzez zorganizowanie w regionie wyborów pod nadzorem międzynarodowym (tzw. plan Steinmeiera). W istocie oznaczałoby to, że Moskwa *de facto* utrzymałaby kontrolę nad Donbasem i w ten sposób mogłaby wpływać na politykę Ukrainy. Jednocześnie Rosja jest zainteresowana postępem w uregulowaniu konfliktu, o ile przebiegałoby to na jej warunkach, gdyż skutkiem tego byłoby zdjęcie lub przynajmniej znaczące złagodzenie – dotkliwych dla jej gospodarki – zachodnich sankcji. Co ważne, postulowany proces pokojowy nie dotyczyłby Krymu, którego status według Moskwy nie podlega negocjacjom. W ostatnich tygodniach widoczna jest również zmiana w przekazie propagandowym kontrolowanych przez Rosję tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych: zaczęto podkreślać, że przyszłością obu samozwańczych „republik” jest zjednoczenie z Ukrainą.
- Ewentualna zgoda nowych władz Ukrainy na ustępstwa wobec Rosji byłaby niezwykle ryzykowna. Można oczekiwać, że porozumienie naruszające interesy ukraińskie nie zostanie zaakceptowane przez część społeczeństwa. Konsekwencją tego może być głęboki kryzys polityczny i zdestabilizowanie sytuacji wewnętrznej, co mogłoby oznaczać nawet początek końca władzy Zełenskiego. Niewykluczone, że Kijów przeprowadziłby

referendum dla zatwierdzenia warunków porozumienia z Rosją. Wymagałoby to jednak zmian w ukraińskim ustawodawstwie, w którym obecnie nie ma aktów prawnych regulujących przeprowadzanie ogólnokrajowych referendów (ustawa o referendum z 2012 r. została w zeszłym roku uznana przez Sąd Konstytucyjny za sprzeczną z konstytucją).

- Spotkanie na szczeblu przywódców formatu normandzkiego możliwe jest nawet w najbliższych tygodniach, co będzie oznaczało, że podczas spotkań roboczych udało się uzgodnić kontury porozumienia. Niewykluczone, że wcześniej mogłoby dojść do przygotowywanej od kilku tygodni ukraińsko-rosyjskiej wymiany jeńców, co miałoby z jednej strony wzmocnić pozycję wewnętrzną Zełenskiego na Ukrainie i przedstawić go jako skutecznego przywódcę, z drugiej zaś pokazać na Zachodzie dobrą wolę Rosji względem znalezienia rozwiązania konfliktu w Donbasie.