

Szczyt normandzki bez przełomu

Katarzyna Chawryło, Tadeusz Iwański

9 grudnia w Paryżu miało miejsce pierwsze od 2016 r. spotkanie przywódców Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec w ramach tzw. formatu normandzkiego poświęcone uregulowaniu konfliktu we wschodniej Ukrainie. Po rozmowach „czwórki” odbyło się także pierwsze bilateralne spotkanie prezydentów Rosji i Ukrainy (trwało ono 15 minut), a następnie prawie półtoragodzinne obu przywódców z udziałem grup roboczych.

W delegacji ukraińskiej znaleźli się m.in.: główny doradca prezydenta Zełenskiego ds. kontaktów międzynarodowych Andrij Jermak, minister spraw zagranicznych Wadym Prystajko, minister spraw wewnętrznych Arsen Awakow, minister energetyki Ołeksij Orzel i dyrektor wykonawczy Naftohazu Jurij Witrenko. Delegacja rosyjska składała się z ministra spraw zagranicznych Siergieja Ławrowa, rzecznika prezydenta Dmitrija Pieskowa, doradców prezydenta Władisława Surkowa i Jurija Uszakowa, ministra energetyki Aleksandra Nowaka i szefa Gazpromu Aleksieja Millera. Obecność osób odpowiedzialnych za kwestie energetyczne wynikała z faktu, że prezydenci Ukrainy i Rosji rozmawiali także o warunkach przedłużenia dotychczasowego lub zawarcia nowego kontraktu regulującego tranzyt i zakup rosyjskiego surowca przez Ukrainę (obowiązujący obecnie kontrakt wygasa 1 stycznia 2020 r.).

Głównym tematem rozmów było uregulowanie konfliktu w Donbasie. Jedynym ich rezultatem jest podpisanie przez przywódców wspólnego oświadczenia, w którym potwierdzono, że podstawę dla tego procesu stanowią porozumienia mińskie z lutego 2015 r. Ustalono, że dojdzie do:

- całkowitego wstrzymania ognia do końca 2019 r. i opracowania planu rozminowania terenu;
- wycofania do marca 2020 r. sił zbrojnych stron konfliktu z trzech kolejnych odcinków linii rozgraniczenia;
- poszerzenia mandatu misji obserwacyjnej OBWE w rejonie konfliktu do patrolowania w trybie 24-godzinny (mówiono także o zapewnieniu dostępu do całego obszaru konfliktu);
- przeprowadzenia do końca 2019 r. wymiany jeńców pomiędzy Rosją i Ukrainą w myśl zasady „wszyscy za wszystkich” oraz zapewnienia dostępu Międzynarodowego Czerwonego Krzyża do wszystkich więzionych;
- przyznania na podstawie ustawy stałego specjalnego statusu częściom obwodów ługańskiego i donieckiego zgodnie z porozumieniami mińskimi;

- potwierdzenia i włączenia do ukraińskiego prawodawstwa tzw. formuły Steinmeiera (regulującej dwuetapowy tryb implementacji specjalnego statusu części rejonów Donbasu w powiązaniu z przeprowadzeniem na tym terenie wyborów samorządowych);
- uzgodnienia w ciągu czterech miesięcy szczegółów politycznych i wojskowych wdrożenia porozumień mińskich; po tym czasie, niezależnie od poczynionych postępów, ma się odbyć kolejny szczyt w formacie normandzkim, bez warunków wstępnych.

Odpowiadając na pytania dziennikarzy, Zełenski stwierdził, że Ukraina i Rosja mają odmienne punkty widzenia na temat parametrów i terminu wyborów na terytoriach okupowanych w Donbasie. Kijów stoi na stanowisku, że takie wybory mogą się odbyć dopiero po odzyskaniu przez Ukrainę kontroli nad granicą. Zełenski dodał także, że nie dopuści do federalizacji Ukrainy oraz do sytuacji, gdy to zewnętrzna presja będzie decydować o kursie państwa w polityce zagranicznej.

Rozmowy na temat warunków tranzytu i dostaw gazu na Ukrainę nie przyniosły rezultatu. Podczas konferencji prasowej prezydent Putin zaznaczył, że Rosja jest gotowa zaoferować Kijowowi gaz po cenie o 25% niższej w stosunku do tej, jaką płaci on obecnie, importując surowiec z kierunku zachodniego. Z kolei Witrenko stwierdził, że „osiągnięto porozumienie co do dalszych negocjacji”, zaznaczając przy tym, że Ukraina będzie nalegać na wykonanie decyzji Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie (zgodnie z którą Gazprom jest zobowiązany zapłacić Naftohazowi wraz z odsetkami 2,9 mld dolarów). Liderzy unijni nie wypowiadali się na tematy energetyczne.

Komentarz

- Spotkanie liderów formatu normandzkiego nie przyniosło przełomu w żadnej z kluczowych kwestii związanych z uregulowaniem sytuacji w Donbasie. Przełom wymagałby radykalnych ustępstw ze strony Rosji lub Ukrainy, na które na obecnym etapie nikt nie jest gotowy ze względu na zasadniczą sprzeczność interesów. Jednak pierwsza bezpośrednia rozmowa prezydentów Ukrainy i Rosji zarówno w formacie dwu-, jak i czterostronnym przebiegła w konstruktywnej atmosferze. Obu przywódcom zależało na tym z różnych powodów. W interesie Zełenskiego jest stworzenie wrażenia odblokowania procesu pokojowego, do czego zobowiązał się on w czasie kampanii wyborczej, a zarazem unikanie nadmiernych ustępstw, na które nie ma przyzwolenia społecznego na Ukrainie. Celem Putina jest normalizacja relacji z Zachodem, co najmniej złagodzenie unijnych sankcji oraz uruchomienie procesu, który z czasem wymusi na Ukrainie jednostronną implementację porozumień mińskich.
- Można się spodziewać realizacji przynajmniej niektórych przyjętych w Paryżu ustaleń i zwołania kolejnego szczytu formatu normandzkiego w ciągu czterech miesięcy. Zarazem wydaje się mało prawdopodobne, że uda się osiągnąć trwałe wstrzymanie ognia do końca 2019 r., ponieważ dla Rosji kontynuacja ograniczonych działań zbrojnych stanowi główny środek nacisku na Kijów i Zachód.
- Spotkanie można uznać za umiarkowany sukces Ukrainy w kwestii interpretacji porozumień mińskich. Zapowiedzi kontynuowania wycofywania wojsk z kolejnych trzech punktów wzdłuż linii rozgraniczenia, rozszerzenia aktywności OBWE oraz wymiany

jeńców oznaczają *de facto* przyjęcie na obecnym etapie ukraińskiej wersji implementacji tych porozumień, zakładającej pierwszeństwo realizacji postanowień dotyczących bezpieczeństwa (zawieszenia broni, wycofania wojsk) przed tymi związanymi z kwestiami politycznymi (m.in. przeprowadzenie przedterminowych wyborów lokalnych).

- Zełenski wróci na Ukrainę wzmocniony politycznie – nie zgodził się na żadne ustępstwa w kwestiach strategicznych oraz podkreślił nieprzekraczalne „czerwone linie” dla Kijowa (brak zgody na federalizację i rezygnację z prozachodniego kursu w polityce zagranicznej, a także pryncypialne stanowisko w sprawie integralności terytorialnej państwa wraz z Krymem). Zależało mu na wykazaniu, że nie dąży do porozumienia z Rosją za wszelką cenę w celu uzyskania szybkiego efektu (co zarzuca mu część opozycji), choć realizuje kluczową obietnicę wyborczą, jaką było wznowienie rozmów z Rosją na najwyższym szczeblu w celu zakończenia wojny w Donbasie.
- Rosja nie miała dużych oczekiwań co do rezultatów szczytu normandzkiego i zgodziła się nań głównie, aby zademonstrować swoją dobrą wolę i wykonać przyjazny gest wobec jego gospodarza – prezydenta Francji Emmanuela Macrona, który w obliczu problemów wewnętrznych (słabnące poparcie społeczne, protesty) próbuje demonstrować przed swoimi wyborcami sprawność w polityce zagranicznej, kreując się na lidera Europy. Moskwa liczy, że wobec narastającego zmęczenia wiodących państw UE konfliktem w Donbasie i w związku z ich wolą normalizacji stosunków z Rosją zaowocuje to stopniowym złagodzeniem zachodnich sankcji szkodliwych dla rosyjskiej gospodarki.
- Rosja nie osiągnęła swoich głównych celów, w tym nie zmusiła Ukrainy do całkowitego wypełnienia politycznych postanowień porozumień mińskich (w ich rozszerzającej interpretacji) przed zakończeniem działań zbrojnych i przekazaniem Ukrainie wyłącznie nominalnej kontroli nad regionem. Mimo to przebieg i ustalenia szczytu można uznać także za niewielki sukces Rosji. Korzystne dla Kremla są przede wszystkim: potwierdzenie przez Kijów swojego zobowiązania do włączenia tzw. formuły Steinmeiera do ukraińskiego ustawodawstwa oraz przedłużenie (z wypowiedzi podczas konferencji prasowej można wnioskować, że bezterminowe) obowiązywania ustawy o specjalnym statusie okupowanej części Donbasu. Zwiększa to presję polityczną na Kijów, by wyznaczył termin wyborów lokalnych w Donbasie (co Ukraina będzie starała się odkładać). Moskwa próbuje w ten sposób zmierzać do stopniowego narzucenia Ukrainie federalizacji państwa oraz – poprzez wybory lokalne – do uprawomocnienia separatystów. Celem Rosji, co podkreślał Putin podczas konferencji prasowej, pozostaje w pierwszym rzędzie uznanie przez Kijów kontrolowanych przez Moskwę donbaskich separatystów za główną stronę bezpośrednich rozmów o uregulowaniu konfliktu oraz zobowiązanie Ukrainy do przeprowadzenia amnestii. Zapewne w toku dalszych negocjacji Rosja będzie zdecydowanie naciskać na realizację tych punktów.
- Długofalowe cele rosyjskiej polityki wobec Ukrainy pozostają stałe – jest to zablokowanie procesu reform i zbliżenia z Zachodem, a następnie odbudowa swoich wpływów nad Dnieprem. FR dąży również do uznania przez Kijów aneksji Krymu oraz wykorzystania Donbasu jako instrumentu oddziaływania na państwo ukraińskie. W tym kontekście zwraca uwagę, że rosyjskie media, komentując przebieg szczytu, przedstawiły pominięcie tematu Krymu jako sukces Rosji i „zwycięstwo zdrowego rozsądku” – jakoby Ukraina ostatecznie zrozumiała, że kwestia półwyspu jest zamknięta.

- Powiązanie rozmów na temat uregulowania sytuacji w Donbasie z tymi dotyczącymi zakupu gazu przez Ukrainę i tranzytu gazu przez jej terytorium miało w zamyśle Rosji wzmocnić jej pozycję negocjacyjną i wymóc ustępstwa ze strony Kijowa. Łącząc oba tematy na jednym spotkaniu, FR chciała skłonić państwa Zachodu do wywarcia nacisku na Kijów, aby ten zgodził się na rosyjskie warunki i nie utrudniał zawarcia porozumienia w kwestii, na której zależy państwom unijnym. Brak kompromisu w tej sferze wskazuje, że obie strony – mimo przecieków medialnych o gotowych zrębach porozumienia – nie były skłonne do ustępstw i dalsze negocjacje będą odbywać się pod presją czasu (umowa wygasa 1 stycznia 2020 r.). Wiele wskazuje jednak na to, że spośród wszystkich spornych kwestii kluczowym problemem pozostaje obecnie rosyjski dług gazowy względem Ukrainy. Z wypowiedzi przedstawicieli władz FR wynika, że konsekwentnie domagają się oni rezygnacji przez Kijów z dochodzenia roszczeń wynikających z orzeczeń arbitrażowych wydanych w 2017 oraz 2018 r. (ich kwota wynosi obecnie łącznie z odsetkami ok. 3 mld dolarów). Z kolei wypowiedzi prezydenta Zełenskiego wskazują, że Ukraina nie zamierza rezygnować z egzekucji zasądzonej kwoty, deklaruje natomiast gotowość do zaakceptowania uregulowania należności przez Gazprom w formie dostaw gazu.