Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 16.03.2020 www.osw.waw.pl

Nowa inicjatywa w rozmowach dotyczących Donbasu – powołanie Rady Konsultacyjnej

Tadeusz Iwański

13 marca ukraińskie media ujawniły protokół z posiedzenia tzw. Trójstronnej Grupy Kontaktowej, które odbyło się 11 marca w Mińsku, podpisany przez przedstawicieli Ukrainy, Rosji, OBWE oraz nieuznawanych Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych (DRL i ŁRL). Wynika z niego, że strony uzgodniły powołanie nowego organu – tzw. Rady Konsultacyjnej (RK), mającej działać w ramach istniejącej podgrupy ds. politycznych. Głównym jej zadaniem ma być sprzyjanie dialogowi i „wypracowanie propozycji w sprawie politycznych i prawnych decyzji na temat uregulowania konfliktu, w tym w kwestii przeprowadzenia wyborów w niektórych powiatach obwodów donieckiego i ługańskiego", zgodnie z tzw. planem działań na rzecz realizacji porozumień mińskich z lutego 2015 r. Do RK ma wejść po 10 przedstawicieli Ukrainy oraz DRL i ŁRL z prawem głosu oraz po jednym przedstawicielu delegowanym przez OBWE, Francję, Niemcy i Rosję, z głosami doradczymi. Wszyscy członkowie RK muszą być zatwierdzeni przez OBWE, Francję, Niemcy i Rosję. Posiedzenia Rady będą moderowane przez przedstawiciela OBWE, a podejmowane decyzje będą mieć charakter rekomendacji. Pierwsze posiedzenie RK, w przypadku jej ukonstytuowania, planowane jest na 25 marca.

Występując na konferencji prasowej 13 marca, szef Biura Prezydenta Ukrainy Andrij Jermak poinformował, że RK będzie miała status organu doradczego, a jej propozycje mogą być wykorzystane lub odrzucone w trakcie prac podgrupy ds. politycznych. Jermak powiedział też, że Kijów w żaden sposób nie uznaje tzw. władz DRL/ŁRL oraz że nie będzie żadnych bezpośrednich rozmów między nimi a przedstawicielami władz ukraińskich. Tego samego dnia wieczorem w wystąpieniu telewizyjnym dodał m.in., że połowę przedstawicieli DRL/ŁRL w RK mają stanowić przesiedleńcy zamieszkujący tereny kontrolowane przez władze.

Inicjatywa powołania RK spotkała się z ostrą krytyką ze strony proeuropejskiej opozycji, a także środowiska eksperckiego i wielu organizacji pozarządowych. Wśród zarzutów podnoszono to, że Kijów uznaje tzw. władze DRL/ŁRL za równoprawnych partnerów w miejsce Rosji, która została wymieniona wśród państw-pośredników: Francji i Niemiec, a także OBWE, oraz przemilczanie w tekście protokołu kwestii bezpieczeństwa.

14 marca z okazji Dnia Ukraińskiego Ochotnika przez centrum Kijowa przeszedł marsz protestacyjny, w którym wzięło udział ok. 5 tys. osób. Wieczorem ok. 2 tys. osób (b. ochotnicy oraz zdemobilizowani, którzy brali udział w wojnie z Rosją w Donbasie, a także przedstawiciele organizacji nacjonalistycznych, m.in. Korpus Narodowy) podeszło pod ambasadę Rosji, gdzie rozpalili race i odśpiewali ukraiński hymn. Demonstranci wznosili hasła krytykujące ukraińskiego prezydenta.

Komentarz

- Zgoda Kijowa na utworzenie RK, jej skład i cele formalnie wpisuje się w realizację porozumień mińskich, a także we wcześniejsze zapowiedzi prezydenta Wołodymyra Zełenskiego o tym, że potrzebna jest jakaś forma dialogu z ludźmi przebywającymi w DRL/ŁRL lub wywodzącymi się z nich, choć nie z przedstawicielami władz tych pseudorepublik. W tym kontekście powołanie RK można odczytywać jako chęć poszukiwania kompromisu i próbę konstruktywnej odpowiedzi Kijowa na rosyjskie żądania bezpośredniego dialogu władz ukraińskich z tzw. władzami DRL/ŁRL. Więcej na temat stanowiska Ukrainy powie zaproponowany skład delegacji ze strony DRL/ŁRL i ewentualna zgoda nań ze strony Kijowa.
- Zgoda Kijowa na powołanie RK nie przesądza, że Ukraina zdecydowała się na daleko idące ustępstwa na rzecz Rosji. Dotychczas, w tym za prezydentury Zełenskiego, Kijów odrzucał możliwość prowadzenia bezpośrednich rozmów z tzw. władzami DRL/ŁRL i formalnoprawnego uznania ich za stronę dialogu, co było kluczowym żądaniem Kremla dążącego do ich legitymizacji. Jednocześnie podpis szefa Biura Prezydenta pod protokołem, postawiony obok podpisów „pełnomocnych przedstawicieli niektórych powiatów obwodów ługańskiego i donieckiego", oraz zgodę na format RK można odczytywać jako ruch w kierunku uznania ich *de facto*, w znaczeniu politycznym. Ponadto zgoda Kijowa jest krokiem w stronę osłabienia odpowiedzialności Rosji za wybuch wojny i mocniej sytuuje Moskwę wśród mediatorów zamiast stron konfliktu. Działania władz ukraińskich mogą wynikać ze zmęczenia nieefektywnością procesu uregulowania konfliktu oraz z tego, że przełom w negocjacjach dotyczących Donbasu jest kwestią najbardziej oczekiwaną przez społeczeństwo, a adresatem tych oczekiwań są rządzący Ukrainą. Ponadto na tle widocznego w ostatnich tygodniach spadku poparcia dla władz, który w ubiegłym tygodniu skutkował m.in. zmianą rządu i dymisją prokuratora generalnego, niewykluczone jest, że prezydent Zełenski szuka odwrócenia tego trendu w postępie negocjacji w sprawie Donbasu. W tym kontekście nie można także wykluczać, że od zgody Kijowa na powołanie RK Kreml uzależnił realizację kolejnej fali wymiany jeńców w formule „wszyscy na wszystkich", na czym również bardzo zależy ukraińskiemu prezydentowi.
- Pewnego przyspieszenia w procesie uregulowania konfliktu w Donbasie można upatrywać w ostatnich zmianach personalnych w otoczeniu zarówno Zełenskiego, jak i Putina, które skutkowały lepszym porozumieniem między głównymi negocjatorami. Na Ukrainie szefem Biura Prezydenta został w lutym Andrij Jermak, dotychczasowy główny doradca ds. międzynarodowych i główny negocjator z Kremlem w sprawach m.in. wymiany jeńców, zwrotu okrętów wojennych czy organizacji spotkania tzw. formatu normandzkiego w Paryżu w grudniu ub.r. Z kolei w Rosji na stanowisko doradcy prezydenta został mianowany dotychczasowy wicepremier Dmitrij Kozak (w ramach swojego zakresu obowiązków zajmuje się on m.in. Ukrainą i konfliktem w Donbasie; cieszy się zaufaniem Putina i od dłuższego czasu przejmował tę rolę od Władisława Surkowa, odpowiadając za kontakty gospodarcze z DRL/ŁRL). Jego współpraca z Kijowem w poprzednich miesiącach była pozytywnie oceniana przez Jermaka.

- Nie można zupełnie wykluczać, że wobec braku ustępstw ze strony Moskwy Kijów jednostronnie się na nie zdecydował, a okres, gdy opinia publiczna jest skoncentrowana na pandemii COVID-19, został wybrany celowo. Zgoda Ukrainy na powstanie RK nie przesądza, że nowy organ rzeczywiście zacznie działać – będzie to uzależnione również od reakcji ukraińskiej opinii publicznej. Jak pokazały komentarze części opozycji oraz większości ekspertów, jest ona skrajnie negatywna, a Zełenskiego oskarża się o zdradę interesów narodowych. Przeciwko powołaniu RK wystąpiła także część prezydenckiej frakcji Sługa Narodu – 13 marca wieczorem list do prezydenta z apelem o rezygnację z tworzenia RK podpisało 60 (z 248) deputowanych tej partii.
- Dla Moskwy, która zapewne będzie dążyć do wprowadzenia do RK przedstawicieli tzw. władz DRL/ŁRL, powołanie RK jest kolejną próbą ustawienia DRL/ŁRL w roli równoprawnych partnerów władz ukraińskich, a Rosji – na równi z Francją i Niemcami – w roli mediatora, a nie państwa-agresora, a także uprawomocniania rosyjskiej narracji o wojnie w Donbasie jako o „wewnątrzukraińskim konflikcie" lub „ukraińskiej wojnie domowej". Inicjatywa powołania RK zbiegła się z ogłoszoną podczas spotkania Putina z przewodniczącym Dumy Państwowej Wiaczesławem Wołodinem i liderem reprezentowanej w Radzie Najwyższej promoskiewskiej partii Opozycyjna Platforma Za Życie Wiktorem Medwedczukiem (10 marca) inicjatywą powołania tzw. parlamentarnego wymiaru procesu normandzkiego – w postaci ukraińsko-rosyjsko-francusko-niemieckiej grupy parlamentarnej. Miałaby ona „wspomagać" proces normandzki, czyli stanowić jeszcze jeden środek nacisku na Kijów w celu skłonienia go do wdrożenia porozumień mińskich. Obie inicjatywy odzwierciedlają percepcję Moskwy rosnącej gotowości Europy Zachodniej (zwłaszcza Paryża) do zaakceptowania politycznych konsekwencji użycia przez Rosję siły wobec Ukrainy. W połączeniu z malejącym zainteresowaniem Waszyngtonu problemem ukraińskim (kampania wyborcza) stwarza to „okienko możliwości" dla realizacji celów politycznych Kremla wobec Ukrainy. Pomysł powołania RK i „wymiaru parlamentarnego" jest próbą wykorzystania tej sytuacji i zapowiada dalszą intensyfikację rosyjskich działań na froncie ukraińskim.

Współpraca: Witold Rodkiewicz