

Pax Ukrainica.

Nadzieje i oczekiwania Kijowa przed szczytem w Szwajcarii

Krzysztof Nieczypor

Znaczna część aktywności ukraińskiej dyplomacji podporządkowana jest wysiłkom na rzecz przekonania świata do poparcia zakończenia wojny z Rosją na ukraińskich warunkach. Od listopada 2022 r. służy temu przede wszystkim promowanie Formuły Pokoju Wołodymyra Zełenskigo. Składa się ona z 10 punktów obejmujących postulaty bezpośrednio związane z toczącym się konfliktem: całkowite wycofanie wojsk rosyjskich z terytorium ukraińskiego, uznanie przez Rosję nienaruszalności granic Ukrainy, ukaranie winnych zbrodni wojennych, a także podjęcie międzynarodowych działań wobec istniejących na Ukrainie zagrożeń o globalnych konsekwencjach – zapewnienie bezpieczeństwa energetyki atomowej w związku z rosyjską okupacją Zaporoskiej Elektrowni Jądrowej i zagwarantowanie eksportu ukraińskiej żywności przez Morze Czarne.

Od zainicjowania Formuły jej nieodłącznym elementem jest organizacja globalnego szczytu pokojowego (Global Peace Summit) z udziałem przywódców państw z całego świata. Ma się on odbyć w dniach 15–16 czerwca w szwajcarskim kurorcie Bürgenstock nad Jeziorem Czterech Kantonów, a przygotowania do niego poprzedziły cztery rundy spotkań koordynacyjnych: w Kopenhadze, Dżuddzie, na Malcie i w Davos. Według Berna udział w szczycie potwierdziło ponad 70 delegacji, zaś według Kijowa – 106, w tym przedstawiciele Francji, Niemiec, Indii, Korei Południowej, a także Unii Europejskiej i Rady Europy. Mimo nadziei Kijowa do Szwajcarii nie przybędzie Joe Biden, a zamiast niego USA reprezentować będzie wiceprezydent Kamala Harris. Chiny odmówiły uczestnictwa w inicjatywie.

Mimo początkowych zapowiedzi władz ukraińskich szczyt nie będzie ostatecznym i wieńczącym proces rozmów na temat Formuły wydarzeniem, a jedynie pierwszym z dwóch (lub więcej) spotkań z udziałem światowych przywódców. Do trzech niekontrowersyjnych punktów okrojona zostanie również jego tematyka: zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego, zabezpieczenia dostaw żywności oraz powrotu ukraińskich dzieci z Rosji i przeprowadzenia wymiany jeńców. Ukrainie zależy na tym, aby jak najszerszy udział w szczycie zagranicznych głów państw stał się dowodem poparcia dla rozwiązania konfliktu na warunkach Kijowa i doprowadził do międzynarodowej izolacji Moskwy.



Ukraina to za mało

Od ogłoszenia przez Zełenskiego pełnej treści Formuły Pokoju¹ władze w Kijowie starają się nadać inicjatywie charakter uniwersalny, przedstawiając ją jako przyszły wzór rozwiązywania innych – istniejących i potencjalnych – konfliktów na świecie². Zgodnie z tą wizją każde państwo może dołączać do rozmów na temat poszczególnych jej punktów i uczestniczyć w wypracowywaniu odpowiednich mechanizmów prawnomiędzynarodowych. Ma to zachęcić do udziału w inicjatywie te państwa, które nie popierają w pełni ukraińskich warunków zakończenia wojny z Rosją, ale są zainteresowane rozmowami o wybranych zagadnieniach. Zwieńczeniem prac ma być osiągnięcie konsensusu w dwóch ostatnich kwestiach wymienionych w Formule – chodzi o utworzenie międzynarodowego mechanizmu bezpieczeństwa oraz zawarcie porozumienia o zakończeniu wojny z Rosją. Według ukraińskiego prezydenta stałoby się to fundamentem „ulepszenia architektury bezpieczeństwa dla Ukrainy, Europy i całego świata, powstrzymującym kolejne agresje”³.

Oprócz przedstawiania powyższych propozycji władze ukraińskie krytykują obecną formę funkcjonowania ONZ jako struktury

” Formuła Pokoju jest przedstawiana przez Kijów jako alternatywa wobec nieskutecznych procedur podejmowania decyzji przez ONZ.

niezdolnej do rozwiązywania problemów globalnych i wymagającej w związku z tym gruntownej reformy⁴. Formuła Pokoju prezentowana jest jako inicjatywa oparta na statucie ONZ, lecz wolna od ograniczeń w postaci możliwości użycia weta przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa (RB). Takie promowanie Formuły z jednej strony ma na celu nadanie międzynarodowego rozgłosu ukraińskiej inicjatywie, a z drugiej – stanowi próbę podważenia statusu Federacji Rosyjskiej (FR) jako stałego członka RB, umożliwiającego temu państwu blokowanie jej decyzji. W grudniu 2022 r. MSZ Ukrainy zabiegało o pozbawienie FR miejsca w Radzie jako przejętego po rozpadzie ZSRR niezgodnie z procedurami. Wysiłki te nie uzyskały jednak szerokiego rozgłosu i poparcia międzynarodowego.

Długa droga do szczytu

Koncepcja Formuły Pokoju zakłada organizację globalnego szczytu pokojowego, którego celem byłoby przyjęcie przez uczestników wspólnego oświadczenia aprobującego poszczególne – a najlepiej wszystkie – punkty zawarte w Formule. Początkowo duże nadzieje Kijów wiązał z przeprowadzeniem takiego szczytu w Nowym Jorku, w pierwszą rocznicę inwazji – 24 lutego 2023 r. Ostatecznie

¹ Wstępny zarys Formuły prezydent Zełenski zaprezentował podczas przemówienia przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ we wrześniu 2022 r. oraz na spotkaniu z państwami G7 w październiku tegoż roku. Przedstawione tam założenia zawierały pięć punktów: ukaranie Rosji za zbrodnię agresji, udzielenie Ukrainie wszelkiej pomocy w celu ochrony życia, przywrócenie integralności terytorialnej, uzyskanie gwarancji bezpieczeństwa oraz mobilizację społeczności międzynarodowej do realizacji prawa do obrony.

² Formuła obejmuje 10 szeroko ujętych zagadnień: 1) zapewnienie bezpieczeństwa nuklearnego przewidującego opuszczenie przez rosyjską armię Zaporoskiej Elektrowni Jądrowej, 2) zagwarantowanie dostaw żywności poprzez rozszerzenie obszaru obowiązywania porozumienia zbożowego umożliwiającego transport ukraińskiej żywności przez Morze Czarne, 3) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez przekazanie Ukrainie wojskowych środków ochrony obiektów infrastruktury energetycznej, 4) uwolnienie wszystkich jeńców i osób deportowanych z terytoriów okupowanych, 5) zmuszenie Rosji do uznania integralności terytorialnej Ukrainy, 6) całkowite wycofanie wojsk rosyjskich z ukraińskiego terytorium, 7) postawienie winnych zbrodni wojennych na Ukrainie przed specjalnym trybunałem i uzyskanie od Rosji rekompensaty za straty wojenne, 8) odnowienie zniszczonego przez rosyjską agresję środowiska naturalnego, 9) utworzenie międzynarodowego mechanizmu gwarantującego Ukrainie bezpieczeństwo, 10) podpisanie porozumienia o zakończeniu wojny.

³ *Speech by the President of Ukraine at the General Debate of the 77th session of the UN General Assembly*, President of Ukraine, 22.09.2022, president.gov.ua.

⁴ Podczas wystąpienia przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ we wrześniu 2023 r. prezydent Zełenski zaproponował reformę ONZ polegającą na wprowadzeniu procedury odrzucenia weta członka RB poprzez przegłosowanie tej decyzji większością dwóch trzecich głosów Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Oprócz tego zgłosił postulat rozszerzenia składu RB, tak aby „odzwierciedlał on współczesność i sprawiedliwość”, oraz utworzenia mechanizmu prewencyjnego zapobiegania aktom agresji każdego państwa – zob. *Застосування права вето потребує реформування, і це може стати ключовою реформою ООН – виступ Президента України на засіданні Ради Безпеки ООН*, President of Ukraine, 20.09.2023, president.gov.ua.

zrezygnowano z tego pomysłu, ograniczając się do głosowania – podczas specjalnie zwołanej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ – nad rezolucją potępiającą rosyjską agresję, w której znalazły się ogólne odniesienia do Formuły. Wpływ na tę decyzję miała najprawdopodobniej realizowana w tym czasie chińsko-rosyjska ofensywa dyplomatyczna promująca alternatywną wobec ukraińskiej propozycję pokojową, której celem było zdezaktywowanie inicjatywy Kijowa⁵. Przyjęcie rezolucji okazało się jednak jego sukcesem – dokument jednoznacznie potępiający inwazję Rosji na Ukrainę i domagający się „natychmiastowego, całkowitego i bezwarunkowego wycofania wszystkich sił zbrojnych FR z terytorium Ukrainy w jej uznanych przez społeczność międzynarodową granicach” poparło 141 państw, a przeciw zagłosowało zaledwie 7 (Rosja, Białoruś, Korea Północna, Erytrea, Mali, Nikaragua, Syria). 32 państwa wstrzymały się wtedy od głosu (m.in.: Chiny, Indie, Pakistan, Kuba, Iran, Kazachstan, Armenia, Republika Południowej Afryki)⁶.

Kolejnych wskazywanych przez przedstawicieli władz ukraińskich terminów przeprowadzenia szczytu – lipiec 2023 r.⁷, jesień 2023 r.⁸, luty 2024 r.⁹ – także nie dotrzymano ze względu na brak oczekiwanego międzynarodowego poparcia dla samej Formuły¹⁰.

W tej sytuacji Kijów postanowił przeprowadzić dodatkowe spotkania doradców ds. bezpieczeństwa, szefów państw i innych wysokich urzędników, podczas których

” Szczyt w Szwajcarii będzie dotyczyć spraw niewywołujących kontrowersji i nieporozumień, pominięte zaś zostaną fundamentalne kwestie, dla których zainicjowano Formułę.

w specjalnych grupach roboczych omawiano kolejne punkty Formuły. Cztery takie posiedzenia odbyły się w okresie od czerwca 2023 do stycznia 2024 r. w Kopenhadze, Dżuddzie, na Malcie i w Davos. O ile pierwotnie władze ukraińskie liczyły na jedno walne spotkanie z udziałem światowych liderów, o tyle ostatecznie zdecydowano się na zorganizowanie dwóch (lub więcej) szczytów. Przesunięcie w czasie i zmodyfikowanie sposobu organizacji konferencji miały służyć zwiększeniu zainteresowania społeczności międzynarodowej inicjatywą i przygotowaniu politycznego gruntu dla akceptacji końcowych postanowień zapowiadanego Global Peace Summit.

Ostatecznie władze w Kijowie postanowiły zorganizować szczyt w porozumieniu ze Szwajcarią i przy jej wsparciu dyplomatycznym w dniach 15–16 czerwca w Bürgenstock. Będzie on poświęcony jedynie trzem punktom ukraińskiego planu: zapewnieniu bezpieczeństwa jądrowego, zabezpieczeniu dostaw żywności oraz powrotowi ukraińskich dzieci z Rosji i wymianie jeńców. Zmniejszenie ambicji nastąpiło wskutek trudności w osiągnięciu porozumienia przez wszystkich zaproszonych uczestników spotkania odnośnie do pozostałych założeń Formuły. Tym samym rozmowy będą dotyczyć spraw niewywołujących kontrowersji i nieporozumień, pominięte zaś zostaną fundamentalne kwestie, dla których Formułę zainicjowano – zmuszenie Rosji do uznania integralności terytorialnej Ukrainy, całkowite wycofanie wojsk rosyjskich, postawienie winnych zbrodni wojennych przed specjalnym trybunałem i uzyskanie rekompensaty za straty wojenne.

⁵ Zob. M. Bogusz, K. Nieczypor, *Chińska dyplomatyczna gra wokół „planu pokojowego”*, OSW, 24.02.2023, osw.waw.pl.

⁶ *UN General Assembly calls for immediate end to war in Ukraine*, United Nations, 23.02.2023, news.un.org.

⁷ *Зеленський хоче проведення у липні саміту формули миру, Європейська правда*, 21.05.2023, euointegration.com.ua.

⁸ *«Саміт миру» по Україні може пройти до кінця року — високопосадовець ЄС, Новини Донбасу*, 26.06.2023, novosti.dn.ua.

⁹ T. Balmforth, *Ukraine says global 'peace summit' may take place next year*, Reuters, 9.11.2023, reuters.com.

¹⁰ W wystąpieniu online podczas posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2023 r. prezydent Zefenski poskarżył się na państwa europejskie, że te zwlekają z realizacją ukraińskiej Formuły Pokojowej i deklaracją udziału w szczycie pokojowym – zob. *Президент України виступив у онлайн-форматі на засіданні Європейської ради та розповів про п'ять ключових причин затягування війни й віддалення миру*, President of Ukraine, 23.09.2023, president.gov.ua.

O dekolonizację naszą i waszą

Aby ukraińska inicjatywa pokoju zyskała charakter globalny, kluczowy jest udział w niej państw Globalnego Południa. Władze ukraińskie napotykają jednak w Ameryce Południowej i Afryce znaczne trudności w zdobyciu poparcia w wojnie z Rosją. Jeszcze w lipcu 2022 r. prezydentowi Zełenskiemu odmówiono wystąpienia podczas szczytu Mercosuru – organizacji zrzeszającej Brazylię, Argentynę, Urugwaj i Paragwaj. Z kolei w czerwcu 2023 r. przyjmował on w Kijowie delegację siedmiu państw afrykańskich, które przekazały mu plan zakończenia wojny nieobejmujący kluczowych dla Ukrainy kwestii, m.in. wycofania sił rosyjskich z jej terytorium, wypłaty reparacji dla Kijowa czy pociągnięcia do odpowiedzialności winnych agresji¹¹.

Ukraińskie starania podejmowane na rzecz przekonania państw Globalnego Południa do swojej wizji zakończenia konfliktu znacznie utrudnia obecna tam silna propaganda rosyjska, którą wzmacniają wieloletnia tradycja kontaktów wybranych krajów obu kontynentów z ZSRR oraz polityczno-militarna obecność Federacji Rosyjskiej¹². Szczególnie dotkliwie Ukraina odczuła rosyjską przewagę dyplomatyczną w czasie zainicjowanej przez Moskwę blokady portów czarnomorskich. W wielu państwach Afryki i Ameryki Południowej udało się jej wówczas początkowo obarczyć Kijów winą za widmo głodu na świecie.

Rosyjska narracja współgra z tą upowszechnianą w tych regionach przez Chiny, wedle której organizowany przez Ukrainę szczyt bez udziału Rosji uznaje się za bez-

” W konsekwencji działań Moskwy wiele krajów afrykańskich i południowoamerykańskich przyjmuje neutralną względem ukraińsko-rosyjskiego konfliktu postawę.

przedmiotowy i bezproduktywny. W ocenie prezydenta Zełenskiego Moskwa ucieka się także do szantażowania niektórych krajów, grożąc im w przypadku uczestnictwa w Global Peace Summit wstrzymaniem dostaw żywności, produktów rolnych i chemicznych oraz podwyższeniem cen za przesył energii. Podobnie wyraził się on o działaniach Pekinu, które mają aktywnie zniechęcać przywódców części państw do udziału w szczycie. W konsekwencji wiele krajów afrykańskich i południowoamerykańskich przyjmuje neutralną względem ukraińsko-rosyjskiego konfliktu postawę, co przejawia się m.in. wstrzymywaniem się w głosowaniach na forum ONZ, sprzeciwem wobec przyłączenia się do antyrosyjskiej polityki sankcyjnej Zachodu oraz niechęcią do angażowania się w ukraińską inicjatywę pokojową. Jak dotąd odmowy uczestnictwa w szczycie udzielić miały władze Chin, Brazylii, Republiki Południowej Afryki i Arabii Saudyjskiej.

W odpowiedzi władze w Kijowie podjęły intensywne wysiłki dyplomatyczne mające przeciwdziałać wpływowi rosyjskim. W styczniu 2022 r. ukraińskie MSZ przyjęło strategię rozwoju stosunków z państwami Afryki, zaś dwa lata później – strategię komunikacji z państwami afrykańskimi oraz strategię rozwoju relacji z państwami Ameryki Łacińskiej, których treści nie upubliczniono. W lipcu 2022 r. prezydent Zełenski powołał specjalnego przedstawiciela Ukrainy ds. Bliskiego Wschodu i Afryki. Zdecydowano również o podwojeniu liczby placówek dyplomatycznych w Afryce (w 2023 i 2024 r. otwarto siedem ambasad – w Ghanie, Demokratycznej Republice Kongo, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Mozambiku, Botswanie, Rwandzie i Mauretanii) oraz zapowiedziano utworzenie kolejnych trzech (w Tanzanii, Kamerunie i Sudanie), a w Ameryce Południowej – pięciu (w Kolumbii, Panamie, Gujanie, Paragwaju i Urugwaju).

¹¹ Zob. M. Bartosiewicz, K. Nieczydor, *Po pierwsze zboże: afrykańska inicjatywa pokojowa dla Ukrainy*, OSW, 21.06.2023, osw.waw.pl.

¹² Zob. M. Bartosiewicz, *Bezprecedensowa aktywność rosyjskiej dyplomacji w Afryce*, OSW, 9.06.2023, osw.waw.pl.

Działaniom kadrowym i normatywnym towarzyszyła wzmożona aktywność dyplomatyczna władz. W latach 2022–2023 szef MSZ Ukrainy Dmytro Kułeba odbył aż czterokrotnie „tourné” po krajach afrykańskich, przy czym znaczna część wizyt (m.in. w Senegal, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Ghanie czy Kenii) należała do pierwszych podróży przedstawiciela ukraińskiej dyplomacji do tych państw w historii. Z kolei w grudniu 2023 r. prezydent Zełenski wziął udział w uroczystości zaprzysiężenia prezydenta Argentyny Javiera Mileia, co wykorzystał jako okazję do spotkania z przywódcami m.in. Ekwadoru, Paragwaju i Urugwaju. W maju 2023 r. minister Kułeba uczestniczył w szczycie Stowarzyszenia Państw Karaibskich w Gwatemali, na który przybyli przedstawiciele 25 państw Ameryki Południowej i Karaibów. *Modus operandi* ukraińskich rozmów prowadzonych w Afryce i Ameryce Południowej opiera się na przekonywaniu partnerów, że Rosja prowadzi politykę imperialną podobną do tej uprawianej na tych kontynentach przez dawne mocarstwa zachodnie. Ukrainę łączą zatem z tymi państwami wspólnota doświadczeń oraz podobne dążenia do pełnego uniezależnienia się od byłych potęg kolonialnych.

Wojna o pokój

Zawartych w Formule rozwiązań nie akceptuje strona rosyjska. Moskwa od początku bagatelizowała znaczenie ukraińskiej inicjatywy – w maju Władimir Putin określił ją mianem nierealistycznej i niewartej dyskusji. Mimo to posunięcia Kijowa wzbudzają niepokój na Kremlu, zmuszając go do poczynienia kroków mających na celu przeciwdziałanie inicjatywie. W ciągu ostatnich miesięcy Rosjanie uruchomili kampanię informacyjną podważającą ideę organizacji szczytu bez udziału FR oraz dezinformującą – o rzekomej zgodzie ukraińskiej delegacji na kontury porozumienia pokojowego wyrażonej podczas negocjacji w marcu i kwietniu 2022 r. na Białorusi i w Turcji. Perspektywę osiągnięcia kompromisu zniweczyć wtedy mieli europejscy politycy, którzy doradzili Kijowowi odrzucenie propozycji Moskwy. W ten sposób Rosja stara się przekonać społeczność międzynarodową o niesuwerenności Ukrainy, która pod wpływem Zachodu zmuszona jest do dalszego prowadzenia konfliktu.

Jednocześnie Moskwa prezentuje się jako nieustannie gotowa do rozmów pokojowych, których podstawą powinno być rzekomo zawarte wówczas (w marcu i kwietniu 2022 r.) porozumienie z uwzględnieniem „nowej rzeczywistości” wynikającej m.in. z formalnej aneksji przez FR czterech ukraińskich obwodów¹³. Rosjanie dążą do osłabienia politycznego znaczenia szczytu, podkreślając brak legitymizacji Zełenskiego po upływie jego pięcioletniej kadencji¹⁴. Ponadto Moskwa stara się zmniejszyć zainteresowanie światowej opinii publicznej szczytem w Szwajcarii, organizując w tym samym czasie spotkanie szefów dyplomacji państw zrzeszonych w BRICS.

Ukraina natomiast chce nadać wydarzeniu jak najszerszy rozgłos i oczekuje przybycia na nie najważniejszych przywódców świata, aby zwiększyć wagę zawartych w jego

” Zapisy Formuły są wyrazem przekonania Ukrainy o politycznych, prawnomiędzynarodowych i moralnych prawach do decydowania o formie i zasadach zakończenia wojny z Rosją.

trakcie porozumień. W specjalnym wystąpieniu Zełenski bezpośrednio wezwał prezydenta Joea Bidena i przywódcę Chin Xi Jinpinga do udziału w spotkaniu i poparcia ukraińskiej inicjatywy. Kijów liczy, że także ograniczenie zakresu tematycznego pierwszego szczytu do najmniej kontrowersyjnych kwestii pozwoli podnieść frekwencję. Jednocześnie zapisy Formuły jednoznacznie potępiające Federację Rosyjską i przewidujące całkowite przywrócenie *status quo ante* są wyrazem przekonania Ukrainy o politycznych, prawnomiędzynarodowych i moralnych prawach do decydowania o formie i zasadach zakończenia wojny z Rosją. Ukraińscy decydenci nie rozważają możliwości rezygnacji z proponowanych

¹³ Zob. W. Rodkiewicz, M. Menkiszak, P. Żochowski, *Rosja zwodzi Zachód negocjacjami pokojowymi z Ukrainą*, OSW, 15.04.2024, osw.waw.pl.

¹⁴ Zob. M. Jędrysiak, *Prezydent do końca wojny. Przedłużenie kadencji Wołodymyra Zełenskiego*, OSW, 20.05.2024, osw.waw.pl.

postulatów lub ich zredukowania, co świadczy o wciąż utrzymującej się determinacji tamtejszej elity politycznej w dążeniu do rozwiązania konfliktu na własnych warunkach.

Istotnymi przeszkodami w mobilizowaniu społeczności międzynarodowej i elit politycznych do udziału w szczycie oraz do poparcia ukraińskich warunków zakończenia wojny są też fiasko ukraińskiej kontr-ofensywy w 2023 r., a następnie rosyjskie sukcesy na froncie. Trudności te pogłębia deklarowana przez Moskwę gotowość do prowadzenia długiego konfliktu, którą eksponuje ona poprzez kolejne ofensywne działania militarne na Ukrainie i hybrydowe wobec Zachodu. Osłabia to motywację państw Globalnego Południa i Zachodu do kontynuowania wsparcia oraz wzmacnia ich obawy przed poniesieniem kosztów politycznych i wizerunkowych w przypadku zwycięstwa Rosji. W efekcie przybywa liderów przyjmujących postawę wyczekującą, niechętną jednoznaczному opowiedzeniu się po jednej ze stron. Z tego względu należy zakładać, że szczyt w Szwajcarii stanie się raczej okazją służącą Ukrainie do utrzymania tematu rosyjskiej agresji wysoko na międzynarodowej agendzie politycznej, a nie do skonsolidowania świata wokół akceptacji kluczowych punktów Formuły.