Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 3.03.2025 www.osw.waw.pl

# Fiasko wizyty Zełenskiego w USA i europejski plan zakończenia wojny

Zespół OSW

28 lutego Wołodymyr Zełenski złożył wizytę w Białym Domu, którą strona amerykańska skróciła po ostrej wymianie zdań między ukraińskim przywódcą a prezydentem USA Donaldem Trumpem i wiceprezydentem J.D. Vance'em. Pełne konsekwencje fiaska tego spotkania w postaci działań Waszyngtonu wobec Kijowa są jeszcze nieznane. Na razie odwołano planowane podpisanie memorandum o utworzeniu amerykańsko-ukraińskiego funduszu odbudowy Ukrainy, zasilanego m.in. zyskami z wydobycia tamtejszych zasobów naturalnych.

Porażka normalizacji relacji na linii Trump–Zełenski zintensyfikowała konsultacje europejskie i skutkowała włączeniem się europejskich sojuszników w negocjacje między Kijowem a Waszyngtonem. Europa, z przewodnią rolą Wielkiej Brytanii i Francji, deklaruje chęć wypracowania wraz z Ukrainą planu zatrzymania działań wojennych i jego koordynacji z USA. W związku z niewiadomą dotyczącą kontynuowania przez Amerykanów pomocy militarnej dla Kijowa UE przygotowuje się też na wzrost wsparcia dla niego. Realizacja tego planu zależy od posunięć państw europejskich w zakresie znacznego zwiększenia pomocy wojskowej oraz ich wsparcia przez ekipę Trumpa.

Rosja z satysfakcją obserwuje kryzys pomiędzy Waszyngtonem a Kijowem i powtarza, że nie zgodzi się na żadne zawieszenie broni bez spełnienia jej kluczowych warunków ani na jakąkolwiek obecność wojsk państw NATO na Ukrainie. Kreml zamierza negocjować jedynie ze Stanami Zjednoczonymi, licząc na pogłębienie rozłamu między Kijowem i Europą a administracją Trumpa oraz wstrzymanie amerykańskiej pomocy wojskowej dla Kijowa, co pozwoli zmusić go do kapitulacji i osiągnąć rosyjskie cele rewizji postzimnowojennego ładu na Starym Kontynencie.

**USA: szybkie zakończenie działań wojennych i odmrożenie relacji z Rosją**

Nadrzędnym celem Waszyngtonu pozostaje jak najszybsze zakończenie działań wojennych na Ukrainie. Stanowiłoby to nie tylko spełnienie obietnicy wyborczej, lecz także element planowanego odmrożenia relacji politycznych i gospodarczych z Rosją, co – w percepcji administracji Trumpa – ma służyć normalizacji sytuacji bezpieczeństwa w Europie i umożliwić Stanom Zjednoczonym skupienie się na powstrzymywaniu Chin. Obecne władze liczą też na jak największe „odciągnięcie" Moskwy od Pekinu i osłabienie nieformalnego chińsko-rosyjskiego sojuszu. W negocjacjach w sprawie zakończenia wojny Ukrainę postrzega się jako petenta uzależnionego od pomocy wojskowej USA, a nie jako równoprawnego partnera, w związku z czym uważa się, że powinna ona w większym stopniu

podporządkowywać się woli Waszyngtonu.

Konsekwencją starcia w Białym Domu będzie wzrost akceptacji dla pomijania stanowiska Kijowa w negocjacjach pokojowych przez republikańskich polityków i wyborców w Stanach Zjednoczonych. Tylko nieliczni przedstawiciele tej partii skrytykowali Trumpa. W konserwatywnych mediach tradycyjnych i społecznościowych opinia na temat prezydenta Zełenskiego się jeszcze pogorszyła. Krytykowano go m.in. za postawę podczas spotkania – w przekonaniu wielu komentujących wyrażającą brak szacunku do USA. Należy spodziewać się ponownego zaostrzenia retoryki Waszyngtonu względem Kijowa oraz zintensyfikowania presji na niego w formie wstrzymania pomocy militarnej zatwierdzonej jeszcze przez administrację Joego Bidena.

Umowa dotycząca wydobycia ukraińskich zasobów naturalnych, której pierwotną wersję znacznie zmieniono, odgrywała istotną rolę w amerykańskiej polityce wewnętrznej. Miała potwierdzić skuteczność taktyki negocjacyjnej prezydenta w relacjach z innymi krajami i pokazać jego elektoratowi, że lepiej od swojego poprzednika potrafi zadbać o interesy państwa. Ekipa Trumpa przedstawiała porozumienie jako sposób na odzyskanie części kosztów poniesionych przez Stany Zjednoczone na rzecz Ukrainy, zaznaczając jednocześnie, że będzie ono korzystne również dla niej samej, zapewniając jej namiastkę gwarancji bezpieczeństwa w postaci amerykańskiego zaangażowania gospodarczego. Nie można wykluczyć zawarcia umowy w przyszłości. Trump stwierdził, że Zełenski może powrócić do rozmów z USA, „kiedy będzie gotowy na pokój". Możliwe jednak, że Amerykanie uzależnią wznowienie dialogu od spełnienia przez drugą stronę dodatkowych warunków, np. przeprowadzenia wyborów prezydenckich, a w najlepszym scenariuszu – od oficjalnych przeprosin ze strony ukraińskiego przywódcy, których ten do tej pory odmawia.

**Ukraina: amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa priorytetem**

Głównym celem podróży Zełenskiego do Stanów Zjednoczonych było unormowanie stosunków z Trumpem poprzez podpisanie memorandum w sprawie m.in. wydobycia zasobów naturalnych oraz przekonanie go do przyznania Kijowowi wiarygodnych i trwałych gwarancji bezpieczeństwa jako warunku rozpoczęcia rozmów z Rosją o zawieszeniu broni. Kłótnia w Białym Domu wpisała się w trwający od kilkunastu dni spór pomiędzy oboma prezydentami (zob. *Trump–Zełenski: retoryczna eskalacja*). Trumpowi zależy na szybkim zakończeniu wojny za cenę ukraińskich ustępstw wobec Moskwy (ich zakres pozostaje jednak jasny), a Zełenskiemu – na uzyskaniu od Waszyngtonu gwarancji bezpieczeństwa i znośnych warunków zawieszenia broni. Jego asertywna postawa pod koniec rozmów w Białym Domu podyktowana była obawą przed dążeniem amerykańskiego przywódcy do porozumienia z Rosją kosztem Ukrainy. Słowa Zełenskiego o tym, że Moskwa to partner niewiarygodny i wielokrotnie łamiący zobowiązania, odebrano w USA jako zakwestionowanie całości działań tamtejszej administracji na rzecz zakończenia konfliktu.

Publiczny spór z Trumpem wzmocni naciski Kijowa na państwa europejskie, by zintensyfikowały pomoc dla Ukrainy. Przekaz ten jest wyraźny od konferencji w Monachium, gdzie Zełenski apelował do Europy o większe wysiłki na rzecz powstrzymania Władimira Putina. Ukraiński prezydent będzie dążył do naprawienia relacji ze swoim odpowiednikiem w Waszyngtonie. Otwartą kwestią pozostaje, jakimi kanałami i w jakim formacie spróbuje do niego dotrzeć. Celem minimum będzie zachowanie pomocy militarnej Stanów Zjednoczonych, której brak wpłynąłby negatywnie na perspektywy utrzymania linii frontu.

Dla Kijowa niezbędne są zwłaszcza pociski do systemów obrony powietrznej Patriot, pociski ATACMS do systemów rakietowych HIMARS oraz wsparcie wywiadowcze i satelitarne. Ich wycofanie istotnie obniżyłoby potencjał obronny Ukrainy, tym bardziej że kraje europejskie nie mogą ich w pełni zastąpić.

Postawa Zełenskiego spotkała się z pozytywnymi reakcjami na Ukrainie. Zarzuty Trumpa i Vance'a odebrano jako kłamliwy i nieuzasadniony atak na państwo i prezydenta oraz jako grę na rzecz Rosji. Postępowanie ukraińskiego przywódcy odczytano jako próbę zachowania godności i przeciwdziałania manipulacjom Amerykanów, np. w kwestii wielkości pomocy udzielanej przez USA oraz skali zniszczeń. Zyskało ono uznanie większości liderów opinii i celebrytów, a opozycji ograniczyło pole do krytyki. Szef największej partii opozycyjnej Petro Poroszenko oznajmił, że nie zamierza krytykować Zełenskiego, i wezwał do konsolidacji wokół Sił Zbrojnych Ukrainy. W podobnym tonie wypowiedział się cieszący się najwyższym poparciem społecznym generał Wałerij Załużny, były naczelny dowódca Sił Zbrojnych Ukrainy. Jednocześnie odnotowano zbyt emocjonalną reakcję prezydenta oraz jego słabe przygotowanie językowe, a także merytoryczne odnośnie do wewnątrzamerykańskiego kontekstu i celów polityki zagranicznej Trumpa. Poparcie na Ukrainie oraz wsparcie ze strony liderów państw europejskich może stać się uzasadnieniem dla kontynuowania przez prezydenta asertywnej postawy wobec Stanów Zjednoczonych. Potwierdza to odmowa przeproszenia amerykańskiego przywódcy oraz oczekiwanie traktowania jego państwa z godnością wyrażone podczas spotkania z dziennikarzami w Londynie.

**Europa: mediacje i prace nad planem wsparcia dla Kijowa**

Po fiasku rozmów w Białym Domu popierające jednoznacznie Ukrainę państwa europejskie zintensyfikowały konsultacje. Panuje wśród nich przeświadczenie, że powinny się włączyć w negocjacje jako mediator pomiędzy USA a Ukrainą. Jednocześnie uznają za konieczne odnowienie dialogu Kijowa z Waszyngtonem i dalsze wsparcie ze strony Stanów Zjednoczonych dla zakończenia wojny. Wielka Brytania i Francja chcą odgrywać w tym procesie rolę liderów, dążąc do zachowania jak najlepszych relacji z USA. Przywódcy obu państw odbyli oddzielne konsultacje z Trumpem w zeszłym tygodniu. Po spotkaniu w Paryżu 17 lutego premier Keir Starmer zaprosił rozszerzone grono przywódców krajów europejskich oraz NATO i UE do Londynu 2 marca. Deklarowany cel spotkania stanowiło uzgodnienie między Europą a Ukrainą planu zatrzymania działań wojennych, a następnie jego koordynacji z USA.

Do elementów owego przedstawionego po spotkaniu w Londynie planu należą: 1) utrzymanie pomocy wojskowej dla Kijowa i presji ekonomicznej na Moskwę; 2) zapewnienie bezpieczeństwa i suwerenności Ukrainy (przy jej uczestnictwie w negocjacjach); 3) dalsze wspomaganie jej potencjału obronnego, aby odstraszać Rosję od przyszłej agresji w scenariuszu zawieszenia broni; 4) utworzenie koalicji chętnych do udziału w misji stabilizacyjnej na Ukrainie, mającej zagwarantować pokój i doprowadzić do rozpoczęcia planowania operacyjnego; 5) przeprowadzenie kolejnych spotkań w celu dalszych konsultacji tego planu. Według prezydenta Emmanuela Macrona plan ten zakłada jednomiesięczne powstrzymanie się od działań wojennych „w powietrzu, na morzu i wobec infrastruktury energetycznej". Respektowanie takiego częściowego zawieszenia broni skutkowałoby objęcie nim działań wojennych na lądzie, po czym na Ukrainie miałyby zostać

rozmieszczone siły koalicji chętnych. Nie potwierdził tego jednak premier Wielkiej Brytanii.

Jednocześnie Europa dyskutuje o zwiększeniu wsparcia dla Kijowa. Wysoka przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Kaja Kallas zapowiada uruchomienie specjalnego pakietu opartego na składkach państw członkowskich uzależnionych od ich PKB oraz dochodach generowanych przez zamrożone rosyjskie aktywa. Spodziewa się zebrać środki w łącznej wysokości ok. 25 mld euro. Aby uniknąć weta Węgier, można zastosować art. 20 Traktatu o UE, przewidujący opcję uruchomienia tzw. wzmocnionej współpracy obejmującej co najmniej dziewięciu członków. Również taka kooperacja może jednak zostać aktywowana tylko na mocy jednomyślnej decyzji Rady UE. O ile premier Słowacji Robert Fico zadeklarował uszanowanie werdyktu innych krajów, o tyle można spodziewać się prób obstrukcji ze strony Budapesztu.

Toczą się również rozmowy o zwiększeniu nakładów na obronność. Premier Wielkiej Brytanii po wielomiesięcznych dyskusjach ogłosił wzrost wydatków na ten cel do 2,5% PKB od kwietnia 2027 r. (w 2024 r. było to 2,33% PKB, czyli ok. 82 mld dolarów według NATO). Rząd chce zapewnić resortowi obrony środki w wysokości 3% PKB po 2029 r. Paryż zapowiada podwyższenie budżetu obronnego ponad cel z obowiązującej Ustawy o planowaniu wojskowym, która zakłada jego wzrost do 68 mld euro w 2030 (w 2024 r. było to 2,06% PKB, czyli ok. 64 mld dolarów). Realizacja tego może być jednak bardzo trudna ze względu na zawiłą sytuację budżetową i wysokie zadłużenie państwa. Prezydent Macron wezwał europejskich sojuszników do uzgodnienia nowego celu nakładów na obronność w NATO na poziomie 3 lub 3,5% PKB. Niemcy debatują o zwiększeniu specjalnego funduszu na modernizację Bundeswehry o dalsze 400 mld euro, co zagwarantuje wydatki na poziomie ok. 2% PKB w kolejnych latach (w 2024 r. było to 2,12% PKB, czyli ok. 77 mld dolarów). Do tego potrzebna będzie nowelizacja ustawy zasadniczej, która najprawdopodobniej zostanie przegłosowana jeszcze przed ukonstytuowaniem się nowego Bundestagu. Ponadto można spodziewać się dodatkowych pieniędzy na europejskie zdolności wojskowe i przemysł zbrojeniowy ze strony UE. Konkretnych decyzji wciąż brak, ale na stole leży nie tylko trudna politycznie ścieżka wspólnego zadłużenia czy sięgnięcia po zamrożone rosyjskie aktywa, lecz także dodatkowy fundusz finansowany składkami zależnymi od PKB państw członkowskich i spożytkowanie niewykorzystanych środków z funduszu NextGenerationEU (popandemicznej odbudowy), a nawet funduszy spójności.