



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 156 (1904), 8 listopada 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Śledztwo w sprawie impeachmentu Donalda Trumpa a stosunki USA–Ukraina

Mateusz Piotrowski

Stosunki USA–Ukraina stały się przedmiotem śledztw Kongresu po skardze sygnalisty, dotyczącej wywierania presji przez Donalda Trumpa na Wołodymyra Zełenskigo. Prezydent miał warunkować udzielenie pomocy militarnej Ukrainie wszczęciem przez nią dochodzenia, które zaszkodziłoby Joe Bidenowi, potencjalnemu rywalowi Trumpa w wyborach w 2020 r. Osadzenie relacji dwustronnych w amerykańskim sporze politycznym powoduje, że Ukrainie trudno będzie prowadzić politykę wobec USA. Sytuacja ta nie powinna jednak wpłynąć na zasadnicze elementy amerykańskiej pomocy dla Ukrainy.

Wątek ukraiński w śledztwie w sprawie impeachmentu. W związku ze skargą sygnalisty, dotyczącą rozmowy telefonicznej z 25 lipca br. między Donaldem Trumpem i Wołodymyrem Zełenskim, [spiker Izby Reprezentantów Nancy Pelosi 24 września br. ogłosiła wszczęcie śledztwa ws. impeachmentu prezydenta](#). W rozmowie tej miał się on dopuścić nadużycia władzy poprzez obietnicę odblokowania 391 mln dol. pomocy militarnej i gospodarczej dla Ukrainy w zamian za wszczęcie antykorupcyjnego śledztwa ws. Huntera Bidena. Syn Joe Bidena, byłego wiceprezydenta USA i potencjalnego rywala Trumpa w wyborach prezydenckich w 2020 r., w latach 2014–2019 zasiadał w radzie nadzorczej ukraińskiej spółki gazowej Burisma. Zdaniem Trumpa Biden w 2016 r. miał naciskać na prezydenta Ukrainy Petra Poroszenkę, by ten wykorzystał swoje konstytucyjne uprawnienia i usunął z urzędu prokuratora generalnego Wiktora Szokina w celu zamknięcia antykorupcyjnego śledztwa ws. Burismy. Demokraci, w tym sam Biden, utrzymują, że w rozmowach z Poroszenką podnosili temat Szokina ze względu na jego niezdolność do pełnienia urzędu i bierność w sprawach korupcyjnych, m.in. blokowanie śledztwa ws. Burismy. Podobne zastrzeżenia odnośnie do skorumpowania Szokina zgłaszali także przywódcy państw europejskich, instytucje UE, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Ostatecznie Rada Najwyższa Ukrainy zdymisjonowała Szokina w marcu 2016 r.

Choć skarga dotyczy rozmowy prezydentów, jej treść przedstawia działania amerykańskiej administracji wobec Ukrainy sprzed objęcia urzędu przez Zełenskigo. W rozmowie z Zełenskim Trump odnosił się bowiem nie tylko do sprawy Bidenów, lecz również do rzekomej współpracy ukraińskich polityków z Krajowym Komitetem Partii Demokratycznej (DNC) oraz ambasadą USA w Kijowie przed wyborami prezydenckimi w 2016 r. Podejrzenia Demokratów co do intencji Trumpa wynikają ze wstrzymania przez niego 391 mln dol. pomocy militarnej i gospodarczej dla Ukrainy na kilka dni przed rozmową z Zełenskim. Początkowo postrzegano to jako próbę zablokowania sprzedaży zakładów zbrojeniowych Motor-Sicz inwestorom z Chin, zwłaszcza że kwestię tę podjął podczas sierpniowej wizyty na Ukrainie John Bolton, ówczesny doradca Trumpa ds. bezpieczeństwa narodowego. Ostatecznie, po naciskach ze strony Kongresu, pomoc odblokowano. Wówczas media w USA zaczęły sugerować, że wstrzymano ją, by wyrzucić presję na Ukrainę w kwestii śledztw. Potwierdzają to skarga sygnalisty i zeznania dyplomatów oraz przedstawicieli administracji przesłuchanych w Kongresie.

Trump utrzymuje, że celem blokady było zwrócenie uwagi na brak analogicznych deklaracji wsparcia finansowego ze strony państw europejskich i korupcję na Ukrainie. Wbrew twierdzeniom prezydenta pomoc UE dla Ukrainy w latach 2014–2018 wyniosła 3,5 mld dol., zaś Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju w formie bezpośrednich inwestycji i kredytów przekazał Ukrainie dodatkowo 3,8 mld dol. Polska w latach 2014–2017 była czwartym po USA, Kanadzie i NATO dawcą pomocy militarnej. By wzmocnić linię obrony, prezydent opublikował zapis lipcowej rozmowy z Zełenskim.

Polityka administracji Trumpa wobec Ukrainy. Rosyjska agresja w 2014 r. zmieniła znaczenie Ukrainy w amerykańskiej polityce zagranicznej. Stany Zjednoczone podobnie jak większość państw nie uznają aneksji Krymu i żądają pełnej implementacji porozumienia Mińsk 2. W odpowiedzi na rosyjskie działania USA wprowadziły sankcje na Rosję i jej wybranych obywateli. Jednak decyzje dotyczące zwiększenia pomocy gospodarczej i militarnej dla Ukrainy podjęto dopiero w 2016 r., u schyłku prezydentury Baracka Obamy. Od początku kadencji Trumpa USA przekazały 846 mln dol. na pomoc gospodarczą i 850 mln dol. pomocy militarnej dla Ukrainy. W przyszłorocznym budżecie Kongres skierował na te cele środki w wysokości podobnej jak w poprzednich (za kadencji Trumpa) budżetach – odpowiednio 328 i 250 mln dol. Ponadto w latach 2017 i 2018 Kongres przeznaczył 60 mln dol. na wsparcie bezpieczeństwa energetycznego. Łącznie w latach 2014–2018 USA przekazały Ukrainie ponad 2 mld dol. i udzieliły trzech pożyczek w wysokości 1 mld dol. każda (ostatniej w 2016 r.).

USA przyjęły też w 2017 r. ustawę CAATSA, która zakłada m.in. sprzeciw wobec projektu Nord Stream 2 jako zagrażającego bezpieczeństwu energetycznemu Ukrainy (i państw UE) oraz objęcie sankcjami przedsiębiorstw i osób zaangażowanych w ten projekt. Wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne Ukrainy ma też podpisane w sierpniu br. trójstronne memorandum między USA, Polską i Ukrainą w dziedzinie handlu LNG.

Kluczową rolę w polityce USA wobec Ukrainy odgrywał specjalny wysłannik Kurt Volker. W rozmowach z Rosją popierał stanowisko Ukrainy dot. jej bezpieczeństwa, bezpośrednio negocjując z Władisławem Surkowem, doradcą Władimira Putina odpowiedzialnym m.in. za kwestię Donbasu. Volker zabiegał przy tym o międzynarodowe wsparcie procesu pokojowego, m.in. poprzez rozlokowanie sił ONZ (także na granicy z Rosją), i wyraźnie wskazywał na odpowiedzialność Rosji za agresję na Ukrainę. W związku z rozpoczęciem śledztw w Izbie Reprezentantów Volker złożył rezygnację, co umożliwi mu swobodną współpracę z Kongresem.

W październiku br. komisja wywiadu Izby Reprezentantów przesłuchała Williama Taylora, obecnego chargé d'affaires ad interim na Ukrainie. W zeznaniach ukazał on dwutorowość amerykańskiego podejścia do Ukrainy, wskazując na rozbieżne z oficjalną polityką nieformalne zabiegi, sterowane przez Rudiego Giulianiego, prywatnego prawnika Trumpa. Zaangażowani w nie byli również sekretarz energii Rick Perry, ambasador USA przy UE Gordon Sondland oraz Volker. Celem ich działań miało być oswojenie prezydenta Zełenskiego i jego doradców z koniecznością wszczęcia śledztw ws. Bidena i DNC oraz związana z tą kwestią realizacja wszelkich aspektów relacji dwustronnych – od wizyty w Białym Domu po udzielenie pomocy militarnej.

By móc skuteczniej realizować cele polityki Trumpa i Giulianiego, w maju br. Departament Stanu ogłosił skrócenie o dwa miesiące kadencji ówczesnej ambasador USA na Ukrainie Marie Yovanovitch, zawodowej dyplomatkii mianowanej jeszcze za prezydentury Baracka Obamy. Decyzja ta miała zostać podjęta wskutek osobistej interwencji Giulianiego. Administracja Trumpa utrzymuje, że przyspieszona zmiana ambasadora była podyktowana potrzebą polepszenia kontaktów z nowym prezydentem Ukrainy, jednak dotychczas nie ogłoszono następcy. W czerwcu, na prośbę sekretarza stanu Mike'a Pompeo, stanowisko chargé d'affaires ad interim objął Taylor.

Wnioski i perspektywy. Osadzenie relacji dwustronnych w międzypartyjnym sporze w USA niekorzystnie oddziałuje na zdolność Ukrainy do realizowania jej celów w stosunkach dwustronnych z USA. Nie będzie ona miała wpływu na dalszy rozwój śledztwa w sprawie impeachmentu, które jednocześnie będzie kształtować percepcję i treść stosunków ukraińsko-amerykańskich. Jednocześnie brak odpowiednich narzędzi dyplomatycznych po stronie USA – brak ambasadora w Kijowie, rezygnacja Volkera i możliwe ustąpienie Taylora w związku z kongresowymi śledztwami – może przełożyć się na mniejsze zaangażowanie administracji Trumpa na rzecz utrzymania dotychczasowego konsensusu z kluczowymi partnerami z UE, NATO i spoza Europy w kwestii konfliktu w Donbasie. Ma to szczególne znaczenie z powodu wzrostu nacisków ze strony Niemiec i Francji (w ramach formatu normandzkiego) na Ukrainę, aby zrewidowała swoje stanowisko wobec Rosji i Donbasu. Dotychczas USA hamowały władze Ukrainy przed pójściem na ustępstwa w negocjacjach z państwami formatu normandzkiego. Jednocześnie trwające śledztwo ws. impeachmentu uniemożliwia znalezienie następcy Volkera, a przeprowadzenie procedury nominacji i akceptacji przez Senat kandydata na ambasadora będzie trudne. Administracja nie podejmie też nowych inicjatyw wobec Ukrainy, gdyż nie będzie pewności co do faktycznych intencji prezydenta. Niemniej polityka USA wobec Ukrainy jest w wielu aspektach prowadzona w oparciu o decyzje Kongresu. Dlatego jej główne elementy – pomoc militarna, wzmocnianie bezpieczeństwa energetycznego oraz sankcje na Rosję – zostaną utrzymane.