PISM POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 97 (2907), 4 LIPCA 2024 © PISM

BIULETYN

Amerykańsko-ukraińska umowa o bezpieczeństwie

Wojciech Lorenz

Podpisanie przez USA i Ukrainę umowy o bezpieczeństwie powinno zwiększyć szanse na utrzymanie wsparcia dla Ukrainy w długiej perspektywie. Istnieje jednak ryzyko, że USA będą traktować umowę jako alternatywę dla członkostwa Ukrainy w NATO. Porozumienie może też stanowić podstawę do przeniesienia większej odpowiedzialności za wsparcie dla Ukrainy na państwa europejskie. W efekcie, nawet jeśli Rosja przystąpi do negocjacji z Ukrainą, w dłuższej perspektywie nie zrezygnuje z próby osiągnięcia swoich celów przy użyciu siły.

13 czerwca br., przy okazji szczytu G7, USA i Ukraina podpisały umowę o współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Umowa ma obowiązywać przez 10 lat. Określa cele, obszary współpracy politycznej, obronnej i gospodarczej oraz ustanawia mechanizm konsultacji na wypadek wznowienia rosyjskiej agresji, np. w celu aneksji kolejnych terytoriów. Gotowość podpisania takich porozumień państwa G7 ogłosiły na poprzednim szczycie w lipcu 2023 r. Od tamtej pory zamiar taki zadeklarowały w sumie 32 państwa, a 17 już podpisało porozumienia (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Japonia, Kanada, Łotwa, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Norwegia i USA).

Od rozpoczęcia w 2022 r. pełnoskalowej rosyjskiej agresji na Ukrainę USA razem z sojusznikami wzmacniają ukraiński potencjał obronny i osłabiają potencjał Rosji, nakładając na nią sankcje. Do tej pory USA przekazały Ukrainie pomoc militarną o wartości ponad 50 mld dolarów, podczas gdy państwa europejskie – ok. 40 mld dol., ale jednocześnie udzielają większego wsparcia humanitarnego i gospodarczego. Pomoc wojskowa jest koordynowana w ramach Grupy Kontaktowej ds. Obrony Ukrainy (tzw. format z Ramstein), do której przyłączyło się ok. 50 państw. USA nie mają jednak szerszej strategii dotyczącej zakończenia wojny i zbudowania trwałego pokoju w Europie. Administracja Joe Bidena oraz inni zachodni przywódcy zapowiadają jedynie, że będą wspierać Ukrainę „tak długo, jak będzie trzeba". Skalę, zakres i tempo pomocy ograniczają jednak obawy o eskalację ze strony Rosji i wciągnięcie NATO w konflikt. Ponad dwa lata po wybuchu wojny wzrasta też ryzyko ograniczenia amerykańskiego wsparcia, na co wskazują problemy z zatwierdzeniem przez Kongres pakietu pomocy dla Ukrainy oraz wypowiedzi ubiegającego się o prezydenturę Donalda Trumpa. Podczas debaty prezydenckiej 28 czerwca br. Trump twierdził m.in, że USA ponoszą zbyt wysokie koszty wspierania Ukrainy.

Wzmocnienie ukraińskiej obrony. Celem porozumienia jest przede wszystkim wzmocnienie zdolności Ukrainy do obrony i odstraszania Rosji w długiej perspektywie. USA zapowiadają pomoc w rozwoju całego spektrum zdolności obronnych – zintegrowanego systemu obrony powietrznej i przeciwrakietowej, zdolności do prowadzenia skoordynowanych uderzeń przez różne rodzaje sił zbrojnych (*joint fires*), wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej, cyberbezpieczeństwa, ochrony infrastruktury krytycznej, dowodzenia czy wsparcia logistycznego. W przeciwieństwie do innych państw nie zadeklarowały wielkości pomocy ani w tym roku, ani tym bardziej w kolejnych latach. W umowie podkreślono, że będzie to uzależnione od finansowania ze strony Kongresu. Zaznaczono też, że oprócz dwustronnej pomocy USA kluczowe będzie dalsze wsparcie ze strony innych partnerów, synchronizacja działań i dzielenie się odpowiedzialnością za osiąganie założonych celów. Położony został nacisk na konieczność przejmowania przez Ukrainę większej odpowiedzialności za rozwój jej potencjału obronnego. Umowa zawiera też część dotyczącą nadzoru USA nad przekazanym sprzętem i technologiami. Ukraina ma

m.in. opracowywać regularne raporty, umożliwiać inspekcje czy zapewnić wgląd w platformy zarządzania logistycznego.

Umowa amerykańsko-ukraińska jako jedyna z zawartych umów o bezpieczeństwie zawiera klauzulę o rejestracji w ONZ, co może podnieść polityczny koszt jej wypowiedzenia przez przyszłe administracje przed upływem 10-letniego okresu obowiązywania. Uzgodniony został ponadto doroczny przegląd realizacji porozumienia, co będzie stanowić dodatkową presję na jej wdrażanie.

Mechanizm konsultacji w wypadku wznowienia rosyjskiej agresji jest słabiej sformułowany niż w innych umowach. USA mówią o ewentualnym zwiększeniu wsparcia i o konsultacjach, które określą jego rodzaj i zakres. W porozumieniu brak jest także odwołania do tzw. aktywnego odstraszania, które zamieszczono w umowach brytyjskiej i francuskiej. Określenie to wskazuje nie tylko na gotowość do przekazywania Ukrainie systemów umożliwiających atakowanie celów daleko na tyłach wroga, ale może też wzmacniać odstraszanie dzięki groźbie atakowania celów na rosyjskim terytorium. Nie będzie to jednak miało istotnego znaczenia dla odstraszania, ponieważ USA wyraziły już zgodę na atakowanie w niewielkim zakresie celów militarnych na terenie Rosji.

Członkostwo Ukrainy w NATO. Dla USA priorytetem było podpisanie porozumienia przed szczytem NATO w Waszyngtonie, kiedy Sojusz będzie świętował 75-lecie istnienia. USA podkreślają, że umowa będzie służyć jako „most do członkostwa Ukrainy w NATO". Takie sformułowanie ma uspokoić ukraińskie obawy, że dwustronne porozumienia będą alternatywą dla akcesji. Stany Zjednoczone próbują w ten sposób nie dopuścić do napięć, do jakich doszło na szczycie w Wilnie w 2023 r., kiedy Ukraina domagała się zaproszenia do Sojuszu lub przedstawienia jasnej perspektywy i warunków członkostwa. Sprzeciwiały się temu USA, ale także inne państwa, m.in. Niemcy. Ich zdaniem uruchomienie formalnej procedury akcesji mogłoby doprowadzić do przyjęcia Ukrainy przed zakończeniem konfliktu i do wciągnięcia NATO w wojnę. Problemem jest jednak także brak ponadpartyjnego konsensusu w Stanach Zjednoczonych i w Niemczech w sprawie ukraińskiego członkostwa. Część państw może zakładać, że odłożenie tej kwestii ułatwi wynegocjowanie rozejmu z Rosją i stworzy warunki do trwałego pokoju. W efekcie NATO zaproponowało jedynie skrócenie procedury akcesyjnej oraz stworzenie nowych mechanizmów politycznej współpracy z Ukrainą. Przyjęło też ogólnikową deklarację, że Ukraina „zostanie zaproszona, kiedy sojusznicy się zgodzą, a Ukraina spełni niezbędne warunki". Chociaż USA wspierają tę deklarację określeniem „most do NATO", przedstawiają jednocześnie szeroką listę reform dotyczących zasad demokratycznego państwa prawa, walki z korupcją, dostosowania sił zbrojnych do standardów NATO i zasad funkcjonowania przemysłu obronnego.

USA wskazują też w umowie możliwe cele odnoszące się do przebiegu wojny i jej zakończenia. Zapewniają, że będą wspierać ukraińskie wysiłki w celu zwycięstwa (na podobny zapis wcześniej zdecydowała się tylko Wielka Brytania) i zapowiadają poparcie dla „sprawiedliwego pokoju". Podkreślają, że bezpieczeństwo Ukrainy musi się opierać na przywróceniu pełnej integralności terytorialnej. Jednocześnie, tak jak inne państwa, USA sugerują, że 10-punktowa „formuła pokojowa", którą propaguje Ukraina, może być jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu. Zostawiają tym samym pole do przyszłych negocjacji z Rosją na podstawie innych inicjatyw pokojowych (np. proponowanej przez Turcję).

Wnioski i perspektywy. Porozumienie, które podkreśla znaczenie współpracy z sojusznikami i kontroli nad dostawami broni i technologii, może ułatwiać Kongresowi zatwierdzanie decyzji o wsparciu dla Ukrainy. Deklarowane cele zakończenia wojny nie będą jednak w znaczącym stopniu wpływać na skalę amerykańskiego wsparcia. W przypadku wygranej Trumpa w listopadowych wyborach prezydenckich w USA należy zakładać zmniejszenie amerykańskiej pomocy, której znaczna część opierała się na specjalnych uprawnienia prezydenta (*Presidential Drawdown Authority*). Porozumienie może ułatwiać przeniesienie większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo Ukrainy na państwa europejskie. Dlatego, aby zmniejszyć negatywne skutki polityczne ewentualnego ograniczenia zaangażowania USA, istotne będzie przejęcie przez NATO odpowiedzialności za koordynowanie pomocy. Ukraińsko-amerykańska umowa może być też traktowana jako alternatywa dla członkostwa w NATO, co będzie utrudniać wypracowanie w USA i w Sojuszu konsensusu w sprawie ukraińskiej akcesji.

Rosja nie zrezygnuje z celów strategicznych – podporządkowania sobie Ukrainy i wymuszenia strefy o obniżonych gwarancjach bezpieczeństwa (strefy buforowej) na obszarze państw wschodniej flanki NATO. Istnieje znaczne ryzyko, że podejmie negocjacje jedynie w celu osłabienia wsparcia USA dla Ukrainy i stworzenia warunków do odbudowy potencjału militarnego, a następnie zacznie grozić eskalacją, by wymusić na Ukrainie i NATO ustępstwa. Odbudowa potencjału Rosji, ograniczenie zaangażowania USA w bezpieczeństwo Europy i ograniczona determinacja państw NATO do wzmacniania własnych sił zbrojnych mogłyby zwiększyć ryzyko bezpośredniej konfrontacji między Rosją a Sojuszem w dłuższej perspektywie. Skłonienie Rosji do negocjacji w dobrej wierze i respektowania zawieszenia broni można osiągnąć jedynie poprzez stworzenie realnej groźby utraty przez nią zdolności do obrony zajmowanych terytoriów. Wymagałoby to jednak nie tylko wzmocnienia ukraińskiego potencjału, ale też zgody USA na wykorzystanie amerykańskiego uzbrojenia do atakowania celów militarnych na znacznie większym obszarze Rosji, niż miało to miejsce do tej pory.

Redakcja: Sławomir Dębski, Rafał Tarnogórski,
Jędrzej Czerep, Wojciech Lorenz, Patrycja Sasnal, Justyna Szczudlik, Daniel Szeligowski, Jolanta Szymańska, Marcin Terlikowski, Damian Wnukowski, Szymon Zaręba, Tomasz Żornaczuk