

Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy

Piotr Żochowski, Sławomir Matuszak, Krzysztof Nieczypor

14 września Wołodymyr Zełenski zatwierdził nową wersję strategii bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, jednego z ważnych dokumentów programowych jego prezydentury. Zastąpiła ona podobny akt opublikowany w maju 2015 r., w trakcie prezydentury Petra Poroszenki. Publikacji nowej strategii oczekiwano od stycznia br., kiedy to Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy skierowała do konsultacji międzyresortowych jej pierwszy projekt. W porównaniu ze strategią z 2015 r. poszerzono i uszczegółowiono katalog wyzwań w sferze bezpieczeństwa państwa. Potwierdzono kontynuowanie polityki zagranicznej w ścisłej współpracy z USA, NATO i UE. Efektem ma być uzyskanie przez Ukrainę członkostwa w UE i NATO. Tytuł dokumentu Bezpieczeństwo człowieka – bezpieczeństwo Ukrainy wskazuje na całościowe podejście do problematyki bezpieczeństwa państwa w wymiarze militarnym, społecznym, gospodarczym i in. (zob. Aneks).

Rosja i sojusznicy Ukrainy

W strategii uznano zagrożenia ze strony Rosji za fundamentalne dla przyszłości Ukrainy. Podkreślono różnorakie formy agresywnych działań rosyjskich, groźnych dla ukraińskiej państwowości: od stosowania siły militarnej, poprzez dywersję, po wojnę informacyjną i zagrożenie cyberbezpieczeństwa państwa. Wskazano na szczególną rolę regionu Morza Czarnego i Morza Azowskiego oraz okupowanego Krymu jako przyczółku rosyjskiej polityki destabilizacji na Bałkanach i w regionie śródziemnomorskim. W dokumencie podkreślono, że stałym zagrożeniem w sferze militarnej jest rozbudowa struktur wojskowych Federacji Rosyjskiej na „wschodniej flance” NATO i w pobliżu granicy z Ukrainą. Nowym elementem strategii jest natomiast wskazanie obszarów polityki międzynarodowej mogących mieć wpływ na pogorszenie stanu bezpieczeństwa narodowego Ukrainy. Za taki czynnik uznano rywalizację USA i Chin o uzyskanie pozycji światowego lidera. W dokumencie wskazano również, że innym negatywnym zjawiskiem są spory w NATO i UE, które mogą zostać wykorzystane przez Moskwę do osiągnięcia jej celów politycznych i gospodarczych.

Odpowiedzią na politykę Kremla mają być jednoznaczne starania Kijowa o uzyskanie członkostwa w NATO oraz podkreślenie, że Ukraina dąży do zakończenia konfliktu z Rosją jedynie na drodze pokojowej i w porozumieniu z partnerami zachodnimi. Gwarancjami bezpieczeństwa narodowego mają być kontynuowanie ścisłej współpracy z USA, Wielką Brytanią, Kanadą, Niemcami i Francją, uznanymi za państwa o priorytetowym znaczeniu strategicznym, a także utrzymywanie partnerstwa strategicznego m.in. z Polską i Litwą. Zaliczenie Polski do państw uznawanych za partnerów strategicznych jest odzwierciedleniem ukraińskiej polityki zagranicznej za prezydentury Zełenskiego. W

poprzedniej wersji strategii Polska nie została w ogóle wspomniana. Znamionuje to pozytywną ewolucję postrzegania przez Kijów polityki Warszawy, traktowania jej jako ważnego sojusznika i przychylnego sąsiada, zwłaszcza w obliczu toczącego się konfliktu z Rosją. Niejasne z kolei są motywy zaliczenia do tej samej grupy państw Azerbejdżanu, z którym łączą Ukrainę nieporównywalnie słabsze więzi polityczne, gospodarcze i kulturowe.

Zapowiedź dalszej modernizacji sił zbrojnych i kontynuowania reform instytucji sektora bezpieczeństwa państwa jest potwierdzeniem składanych od lat deklaracji władz ukraińskich. Jako jeden z priorytetów w procesie modernizacji sił zbrojnych wymieniono wycofanie sprzętu opartego na myśli technicznej ZSRR. Realizacja tego zamiaru będzie niezmiernie kosztowna, nie tylko ze względu na konieczność dokonywania zakupów na Zachodzie. Wiąże się to również z potrzebą systemowego technologicznego przeformatowania przemysłu obronnego Ukrainy, którego potencjał jest oparty na radzieckiej myśli technicznej.

Paradygmat pokojowego uregulowania konfliktu w Donbasie

W dokumencie zadeklarowano pokojowy sposób rozwiązywania konfliktu na wschodzie Ukrainy jako jedyny możliwy, jednocześnie jednak podkreślono konieczność zagwarantowania wystarczającego potencjału odstraszenia militarnego. W strategii nie odniesiono się do udziału Kijowa w rozmowach dotyczących uregulowania konfliktu w ramach tzw. formatu normandzkiego (Ukraina, Rosja, Francja, Niemcy), co należy rozumieć jako dopuszczenie możliwości wyjścia z tego modelu negocjacyjnego w obliczu jego nieskuteczności.

Zapobieganiu dalszej konfrontacji z państwem rosyjskim służyć ma stworzenie takich warunków politycznych, prawnomiedzynarodowych i militarnych, by potencjalne koszty agresji zbrojnej ze strony Rosji były zbyt wysokie dla jej użycia. Stanowi to zmianę w porównaniu z poprzednią strategią bezpieczeństwa narodowego, w której znacznie mocniej podkreślano konieczność zachowania niepodległości i integralności terytorialnej państwa poprzez rozwój własnego potencjału militarnego, reformę przemysłu zbrojeniowego, a także mobilizację społeczną jako formę skutecznego przeciwdziałania rosyjskiemu zagrożeniu.

Strategia jako deklaracja polityczna

Należy zakładać, że pomimo dość szerokiego zdefiniowania zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego dokument nie będzie ważnym punktem odniesienia dla władz w Kijowie w bieżącej polityce, a jego zapisy mają w dużej mierze charakter deklaracyjny. Świadczy o tym dotychczasowa retoryka i aktywność ukraińskiego prezydenta, często nieodzwierciedlająca zawartych w strategii diagnoz. Dotyczy to m.in. publicznego unikania jednoznacznego określenia Federacji Rosyjskiej mianem agresora przez Zełenskigo i jego najbliższych współpracowników, jak również podejmowania przez nich kontrowersyjnych decyzji obliczonych na nieantagonizowanie Moskwy i uzyskanie krótkotrwałych korzyści politycznych (m.in. przyjęcie tzw. formuły Steinmeiera, zwolnienie z więzienia ważnych z punktu widzenia ukraińskich interesów członków prorosyjskich formacji zbrojnych w ramach wymiany jeńców, próba utworzenia tzw. Rady Konsultacyjnej de facto legalizującej władze separatystycznych republik w Donbasie).

W porównaniu ze strategią z 2015 r. obecna jej wersja poświęca o wiele więcej miejsca kwestiom gospodarczym. O ile wówczas skupiano się przede wszystkim na stosunkach z

Rosją, tegoroczny dokument obejmuje bardziej globalne zagadnienia, co wynika ze zmiany koniunktury na świecie (rosnące napięcie między USA i Chinami oraz skutki pandemii). Nie daje on przy tym jasnych odpowiedzi, jak przeciwdziałać problemom ekonomicznym. W przypadku wyzwań natury gospodarczej nowa strategia nie wnosi istotnych zmian w stosunku do poprzedniej – podobnie podkreśla konieczność reform, demonopolizacji i zwiększenia konkurencji.

Zapisy z 2015 r. dotyczące niektórych obszarów gospodarki nie pojawiają się w nowym dokumencie (stabilizacja sektora bankowego) bądź zostały mocno okrojone (dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych), gdyż w ciągu ostatnich pięciu lat Ukrainie udało się osiągnąć w tych dziedzinach sukces. Zapowiedź rewizji niektórych zapisów umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu z UE (DCFTA) jest obecna w przestrzeni medialnej od kilku lat i wynika z faktu, że znaczna ich część była negocjowana 8–10 lat temu, w zupełnie innej sytuacji gospodarczej. Ukraina będzie domagała się zwiększenia otwarcia gospodarki unijnej na ukraińskie towary, szczególnie tam, gdzie przewidziane są kwoty celne (np. pszenica), oraz wprowadzenia mechanizmów w większym stopniu chroniących ukraiński rynek przed europejskimi konkurentami.

Ambitny plan opisanie i wskazania kierunków działań w poszczególnych sferach dotyczących bezpieczeństwa państwa będzie procesem trudnym, wymagającym wielomiesięcznej pracy organów administracji państwowej w porozumieniu z Administracją Prezydenta, Radą Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony oraz Narodowym Instytutem Studiów Strategicznych. W przypadku powodzenia należy oczekiwać stworzenia dokumentów mających charakter katalogu wyzwań stojących przed Ukrainą w kluczowych sferach i proponujących kierunki priorytetowych zadań do realizacji. Podobnie jak doktryny bezpieczeństwa narodowego innych państw ukraińska strategia nie zawiera precyzyjnego opisu przedsięwzięć gwarantujących realizację postawionych zadań i jest dokumentem w dużej mierze koncepcyjnym, mającym potwierdzić podstawowe cele polityki zagranicznej i wewnętrznej.

ANEKS

Główne założenia ukraińskiej strategii bezpieczeństwa

Dokument został opracowany przez Narodowy Instytut Studiów Strategicznych, który jest organem konsultacyjno-doradczym podległym prezydentowi. Strategia ma być podstawą do opracowania kolejnych szczegółowych dokumentów strategicznych, poświęconych m.in.: rozwojowi społecznemu, bezpieczeństwu militarnemu, bezpieczeństwu publicznemu i obronie cywilnej, rozwojowi kompleksu przemysłu obronnego, bezpieczeństwu ekonomicznemu, energetycznemu, informacyjnemu, cyberbezpieczeństwu i polityce zagranicznej. Zapowiedziano także opracowanie Narodowego programu wywiadowczego, którego celem ma być zbudowanie skutecznie funkcjonującej wspólnoty wywiadowczej, zdolnej do koordynacji zadań związanych z pozyskiwaniem informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa i prowadzenia działań operacyjnych neutralizujących wroga poczynania Rosji.

Koncepcyjnie strategia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy opiera się na trzech zasadach:

- powstrzymywania – rozumianego jako rozwój zdolności w sferze obronnej i bezpieczeństwa mających uniemożliwić agresję zbrojną przeciwko Ukrainie;
- wytrzymałości – rozumianej jako utrzymanie zdolności adaptacyjnych społeczeństwa i aparatu państwowego w sytuacji zmian w środowisku bezpieczeństwa;
- współdziałania – przewidującego rozwój strategicznych stosunków z kluczowymi partnerami zagranicznymi, w pierwszym rzędzie z Unią Europejską i NATO oraz USA, a także z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi.

1. Bezpieczeństwo państwa

Priorytetowe działania mające posłużyć poprawie bezpieczeństwa państwa:

- dalszy rozwój współpracy z NATO, której celem ma być otrzymanie zaproszenia do członkostwa w Sojuszu; jeden z etapów tego procesu ma polegać na pełnym dostosowaniu sił zbrojnych do standardów NATO;
- utrzymywanie, przy wykorzystaniu wsparcia międzynarodowego, stałego nacisku na Rosję, mającego zmniejszyć prawdopodobieństwo wznowienia przez nią agresji militarnej, a także doprowadzenie w formie rozmów wielostronnych do odzyskania przez Ukrainę terytoriów okupowanych;
- unowocześnienie Sił Zbrojnych Ukrainy, rozwój obrony terytorialnej, wycofanie sprzętu bojowego, którego założenia konstrukcyjne powstały w ZSRR, oraz wzmocnienie przy udziale innych instytucji bezpieczeństwa systemu odpornościowego państwa (obejmującego m.in. sferę cyberbezpieczeństwa), mające utrudnić przeciwnikowi prowadzenie agresywnych działań i zwiększyć ich koszty;
- zakończenie reformy Służby Bezpieczeństwa Ukrainy mającej przystosować ją do realizacji zadań kontrwywiadowczych, stworzenie wspólnoty wywiadowczej jako platformy koordynacji działań wywiadowczych i wyznaczania priorytetowych zadań dla poszczególnych służb, podjęcie działań mających wzmocnić struktury policji odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości kryminalnej.

2. Polityka zagraniczna

Za priorytetowe działania uznano:

- odzyskanie kontroli nad utraconą częścią obwodów donieckiego i ługańskiego oraz nad Półwyspem Krymskim; Rosję określono wprost mianem państwa agresora zagrażającego ukraińskiej państwowości, aneksję Krymu nazwano bezprawną okupacją, a konflikt w Donbasie opisano jako zainicjowany i wspierany przez rosyjskie formacje zbrojne;
- konieczność podjęcia działań o charakterze prawnomiędzynarodowym, polityczno-dyplomatycznym, humanitarnym i gospodarczym w celu zapobieżenia potencjalnemu użyciu siły zbrojnej przez Rosję, rozładowania napięcia mogącego skutkować eskalacją konfliktu oraz odzyskania utraconych terytoriów; Ukraina powinna wykorzystywać przede wszystkim międzynarodowe formaty i mechanizmy negocjacyjne (w ramach członkostwa w OBWE, Radzie Europy i ONZ, a także we współpracy z NATO i UE), które

pozwołyby na wywieranie skutecznej presji na Rosję;

- rozwój stosunków o „priorytetowym charakterze strategicznym” ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią, Kanadą, Niemcami i Francją oraz „partnerami strategicznymi”: Azerbejdżanem, Gruzją, Litwą, Polską i Turcją (w kolejności alfabetycznej), z którymi relacje mają służyć interesom narodowym Ukrainy i wzmocnieniu bezpieczeństwa regionalnego. Stosunki z pozostałymi państwami bałtyckimi oraz państwami północnej, środkowej i południowo-wschodniej Europy określono jako partnerskie i dobrosąsiedzkie. Oddzielnie zdefiniowano współpracę z Białorusią i Mołdawią, którą cechować powinien „pragmatyzm”. Zapowiedziano pogłębienie współpracy gospodarczej z najważniejszymi krajami Azji, Bliskiego Wschodu, Afryki i Ameryki Południowej.

3. Kwestie wewnętrzne

- wskazano na konieczność skutecznej walki z korupcją, zwiększenia efektywności organów administracji publicznej oraz wdrażania zasad praworządności i równości wobec prawa. Podkreślono znaczenie rozwoju kultury i wzmacniania tożsamości narodowej jako sposobu zapobiegania napięciom społecznym i nastrojom separatystycznym podsycanym i wykorzystywanym przez siły zewnętrzne (przede wszystkim Federację Rosyjską);
- podkreślono konieczność zwiększenia przyrostu naturalnego w obliczu depopulacji.

4. Kwestie gospodarcze

- położono nacisk na wyzwania związane z sytuacją ekonomiczną na świecie, w szczególności z zagrożeniami, jakie dla stabilności światowej gospodarki niesie pandemia koronawirusa – w tym dla wolnego przepływu kapitału, siły roboczej oraz usług. Z niepokojem odnotowano wzrost tendencji do protekcjonizmu i regionalizmu, które są rosnącymi problemami dla nastawionej na eksport towarów ukraińskiej gospodarki. Jako największe wyzwanie wskazano narastający konflikt między USA i Chinami o pozycję lidera na świecie. Strategia przewiduje pełną implementację umowy stowarzyszeniowej i porozumienia o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) z UE, choć jednocześnie zapowiada dążenie do jej rewizji, zgodnie z przewidzianym w niej mechanizmem;
- za zagrożenia dla rozwoju ukraińskiej gospodarki uznano: brak konsekwencji w reformowaniu państwa, korupcję, niewystarczający poziom ochrony prawa własności, niski poziom konkurencji oraz wysoki stopień monopolizacji gospodarki, w szczególności w sektorze energetycznym, a także pogarszający się stan infrastruktury krytycznej i brak wystarczających inwestycji w jej modernizację;
- podkreślono konieczność zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego poprzez dalszą integrację Ukrainy z rynkiem unijnym, zarówno w sektorze gazowym, jak i elektroenergetycznym (przyłączenie do systemu ENTSO-E), kontynuacji dywersyfikacji źródeł surowców energetycznych oraz zwiększenia efektywności energetycznej.