

Zachód–Ukraina: umowy o współpracy w obszarze bezpieczeństwa

Justyna Gotkowska, Krzysztof Nieczypor, Jakub Graca

12 stycznia podpisano brytyjsko-ukraińskie porozumienie o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa na okres dziesięciu lat. To pierwsza umowa tego typu będąca konsekwencją deklaracji państw G7 z lipca 2023 r., w której zapowiedziano zawieranie dwustronnych zobowiązań do długofalowego wsparcia militarnego i niemilitarnego Ukrainy. W najbliższym czasie podobne umowy, najprawdopodobniej wzorowane na brytyjsko-ukraińskim dokumencie, podpiszą kolejne państwa. Faktyczne zobowiązania Londynu do wsparcia wojskowego Kijowa ograniczają się jednak tylko do bieżącego roku fiskalnego i potwierdzają obecny poziom pomocy. Stopień realizacji tej i innych umów w przyszłych latach będzie więc zależał nie tyle od formalnych zapisów, ile od woli politycznej sygnatariuszy.

Podpisane porozumienie, a także konkretne brytyjskie deklaracje finansowania pomocy na ten rok mają istotne znaczenie dla Ukrainy w kontekście jej coraz większych trudności z pozyskaniem wsparcia. Kijów traktuje tę i kolejne umowy jako etap przejściowy na drodze do NATO. Przy braku porozumienia sojuszników w kwestii członkostwa Ukrainy w NATO mogą się one stać jedynymi prawnie wiążącymi dokumentami zawierającymi zobowiązania do militarnego wsparcia Kijowa ze strony państw zachodnich.

Zachodnie dyskusje o bezpieczeństwie Ukrainy

Zachodnia debata na temat zapewnienia Kijowowi długofalowo bezpieczeństwa po zakończeniu wojny rozpoczęła się już po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji. Pojawiły się w niej trzy główne modele. Pierwszym było członkostwo Ukrainy w NATO, oznaczające włączenie się Sojuszu w jej obronę w przypadku kolejnej agresji Rosji. Druga koncepcja mówiła o gwarancjach bezpieczeństwa ze strony największych krajów zachodnich, które oznaczałyby ich włączenie się w obronę Ukrainy, jeśli FR zaatakowałaby ją po raz kolejny i mogłyby być etapem przed przyjęciem do NATO. Trzecia – „model izraelski” – zakładała krótko- i długofalowe dobrojenie Ukrainy pozostającej poza Sojuszem w takim stopniu, aby jej własne zdolności wojskowe nie dawały szans na jakiegokolwiek zwycięstwo Rosji i tym samym odstraszały ten kraj od kolejnej agresji.

Mimo ponowienia przez Sojusz na szczycie NATO w Wilnie w lipcu 2023 r. zapewnień, że Ukraina zostanie w przyszłości jego członkiem, Kijów nadal nie uzyskał formalnego zaproszenia do organizacji. Przeciwno opowiedziały się m.in. Stany Zjednoczone i Niemcy, odkładające decyzję do czasu zakończenia wojny. Niepublicznie oba państwa nie wykluczają, że przyszłe członkostwo Ukrainy w Sojuszu może zależeć od negocjacji

pokoju z Rosją. Państwa zachodnie nie były również chętne udzielić Kijowowi gwarancji bezpieczeństwa, ponieważ oznaczałyby one zobowiązanie do włączenia się w konflikt przeciwko FR. „Modelu izraelskiego” nie brano zaś na poważnie. Zachodnia strategia dozbrajania Ukrainy kształtowana przez Waszyngton i Berlin zakłada bowiem dostawy broni pozwalające na utrzymywanie wysiłku wojennego tego kraju na poziomie zbliżonym do aktualnego, ale nie na znaczne ilościowe i jakościowe jego zwiększenie, a to nie odstraszy Rosji od kontynuowania agresji czy rozpoczęcia nowej w przyszłości.

Brak przełomowych decyzji o przyjęciu do NATO i naciski ze strony Kijowa skutkowały uzgodnieniami pomiędzy największymi państwami zachodnimi a Ukrainą na temat bilateralnych porozumień dotyczących długofalowych dostaw broni. Na marginesie szczytu w Wilnie członkowie G7 (USA, Japonia, Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Kanada) podpisali deklarację, w której zapowiedzieli rozpoczęcie negocjacji dwustronnych umów w tej kwestii. Dokument ten mówi jasno o „zobowiązaniach i ustaleniach” (*security commitments and arrangements*), a nie o „gwarancjach bezpieczeństwa” (*security guarantees*). Według deklaracji miałyby one dotyczyć: dozbrajania Sił Zbrojnych Ukrainy w celu obrony przez nie własnego państwa obecnie i odstraszenia FR od ponownej agresji w przyszłości; wzmacniania stabilności i odporności gospodarczej Ukrainy; pomocy technicznej i finansowej we wdrażaniu reform istotnych dla euroatlantycznych aspiracji Kijowa. Dokument otworzył możliwość dołączenia do tego formatu innych państw i negocjowania z Ukrainą podobnych porozumień.

Dwustronne zobowiązania na rzecz długofalowego wsparcia

Pierwszym państwem, które rozpoczęło rozmowy z Kijowem, były USA, a drugim – Wielka Brytania. Sukcesywnie akces do deklaracji członków G7 zgłosiły kolejne państwa, łącznie 24. Należą do nich m.in. kraje bałtyckie, nordyckie, Czechy, Bułgaria i Rumunia, a także kraje Beneluksu oraz Hiszpania i Portugalia. Dwustronne negocjacje rozpoczęło na razie dziewięć państw – Rumunia dołączyła do tego grona w styczniu.

W trakcie wizyty premiera Rishiego Sunaka w Kijowie 12 stycznia Wielka Brytania jako pierwsza podpisała z Ukrainą Porozumienie o współpracy w obszarze bezpieczeństwa na bazie deklaracji G7. Umowa obejmuje szereg dziedzin i nie ogranicza się do wsparcia militarnego – zawiera też zapisy dotyczące: kooperacji w sferze bezpieczeństwa niemilitarnego (m.in. ochrony infrastruktury krytycznej i cybernetycznej, walki z propagandą i przestępczością zorganizowaną); wsparcia finansowego i odbudowy kraju; współpracy politycznej i humanitarnej; reform sektora bezpieczeństwa, zarządzania państwem oraz walki z korupcją; kooperacji w przypadku kolejnej rosyjskiej agresji.

W obszarze militarnym Londyn zobowiązuje się do dalszych dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego (w szczególności środków obrony powietrznej, artylerii, pocisków dalekiego zasięgu, pojazdów opancerzonych) i doradzania resortowi obrony Ukrainy. Ponadto podkreśla chęć wzmocnienia zdolności wojskowych tego kraju w zakresie kontroli jego przestrzeni powietrznej, rozminowywania, rozpoznania i patrolowania morskiego, obrony wybrzeża, rozwoju interoperacyjności z NATO, fortyfikacji i umocnienia granic oraz szkoleń medycznych.

Porozumienie nawiązuje do toczących się rozmów o koalicjach państw zachodnich, które byłyby odpowiedzialne za rozwijanie i wzmacnianie konkretnych ukraińskich zdolności wojskowych. Wielka Brytania potwierdziła współprzewodniczenie z Norwegią koalicji

zwiększającej bezpieczeństwo morskie oraz znaczniejszy wkład do tej związanej z rozwijaniem zdolności w zakresie sił powietrznych, obrony powietrznej, artylerii i wojsk pancernych. Ponadto wypracowuje wraz z USA optymalny format koordynowania tego typu koalicji. Brytyjczycy chcą też zwiększyć swój udział w rozwijaniu ukraińskiego przemysłu zbrojeniowego. Zapisy umowy nie obligują rządu w Londynie do bezpośredniego zaangażowania w ewentualny przyszły konflikt zbrojny po stronie Kijowa.

Porozumienie zawarto na 10 lat, lecz w obszarze wsparcia wojskowego konkretne zobowiązania finansowe ograniczają się tylko do roku fiskalnego 2024 r., który w Wielkiej Brytanii zaczyna się w kwietniu. De facto stanowią one przy tym jedynie potwierdzenie obecnego poziomu dostaw. Londyn zamierza w tym roku przeznaczyć na pomoc militarną dla Ukrainy 2,5 mld funtów. Jednocześnie deklaruje, że w ostatnich dwóch latach przekazywał na ten cel 2,3 mld funtów rocznie. Umowa zobowiązuje Wielką Brytanię do długofalowego wsparcia, ale jego wymiar finansowy będzie najprawdopodobniej ustalany rokrocznie w zależności od sytuacji budżetowej, gospodarczej i politycznej oraz poczucia konieczności dalszej pomocy Kijowowi wśród aktualnie rządzących.

Pespektywa Ukrainy

Format i zakres umowy z Wielką Brytanią będzie najprawdopodobniej stanowić wzorzec dla następnych państw prowadzących negocjacje z Kijowem. W najbliższym czasie można oczekiwać podpisania kolejnych dokumentów tego typu, przede wszystkim z Kanadą i Francją, z którymi pertraktacje wydają się najbardziej zaawansowane. 8 stycznia Wołodymyr Zełenski powołał w tym celu specjalną piętnastoosobową delegację z szefem Biura Prezydenta Andrijem Jermakiem na czele. Zapisane w porozumieniu długofalowe zobowiązanie Londynu do wspierania Ukrainy w wojnie z Rosją „tak długo, jak będzie to potrzebne” wraz z zagwarantowaniem pomocy finansowej w 2024 r. są dla Kijowa niezwykle ważne w związku z coraz większymi problemami z uzyskaniem zachodniego wsparcia.

Choć w umowie nie padają zapewnienia o „gwarancjach bezpieczeństwa” dla Ukrainy, to podczas konferencji prasowej z premierem Wielkiej Brytanii prezydent Zełenski w ten sposób zawyżył charakter brytyjskich zobowiązań. Jest to zabieg celowy – od podpisania deklaracji G7 Kijów konsekwentnie używa terminu „gwarancje bezpieczeństwa” do opisu przyszłych umów. Uspokaja w ten sposób społeczeństwo oraz dopinguje sygnatariuszy do jak najdalej idących obietnic. Wynika to z rozczarowania Ukrainy brakiem formalnego zaproszenia do NATO na szczycie w Wilnie, a także może być próbą zatarcia skojarzeń ze skompromitowanym w oczach ukraińskiej opinii publicznej memorandum budapesztańskim z 1994 r. oraz nadania większego znaczenia umowom zawierany na podstawie deklaracji G7.

Porozumienie brytyjsko-ukraińskie nie stanowi z punktu widzenia Kijowa opcji alternatywnej dla przyszłego członkostwa w NATO, lecz jest rozwiązaniem tymczasowym, które w obecnych warunkach wojny może on uzyskać od państw zachodnich. Społeczeństwo i elity polityczne Ukrainy uznają, że Sojusz to jedyna wiarygodna struktura mogąca zagwarantować bezpieczeństwo państwu. Zgodnie z badaniami opinii publicznej z ostatniego półroczia za akcesją do NATO opowiada się od 77 do 89% Ukraińców, a 54% uważa integrację z NATO za ważniejszą od tej z UE. Postawę tę potwierdza wyrażone przez prezydenta Zełenskiego w przeddzień podpisania umowy oczekiwanie, że podczas szczytu

NATO w Waszyngtonie w lipcu tego roku zostaną poczynione „realne kroki, które zbliżą Ukrainę do członkostwa”.