



BIULETYN

Nr 107 (1083), 17 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

CEEDEFECO – nowy filar bezpieczeństwa Ukrainy

Wojciech Lorenz

Ukraina, jako państwo pozablokowe, nie może korzystać z gwarancji obronnych sojuszu militarnego, aby wzmocnić swoją suwerenność. Dlatego potrzebuje wiarygodnego modelu bezpieczeństwa dostosowanego do swojego położenia geopolitycznego. Przede wszystkim powinna traktować współpracę z NATO i UE jako polisę ubezpieczeniową na przyszłość i narzędzie nacisku ułatwiające neutralizowanie zewnętrznej presji. Polska mogłaby odegrać istotną rolę w tworzeniu jednego z filarów nowej architektury bezpieczeństwa, wychodząc z inicjatywą Środkowo- i Wschodnioeuropejskiej Współpracy Obronnej (CEEDEFECO).

Chociaż obecne władze Ukrainy wprowadziły ustawy zapis o pozablokowym statusie państwa, w ciągu ostatnich trzech lat znacznie zacieśniły praktyczną współpracę z NATO. We wrześniu br. ukraińska fregata raketowa „Hetman Sahajdaczny” przyłączyła się do antypirackiej operacji natowskiej „Ocean Shield” u wybrzeży Somalii. Tym samym Ukraina, jako jedyny kraj partnerski, uczestniczyła we wszystkich do tej pory operacjach NATO. Wcześniej nie tylko zwiększyła swój wkład w misje KFOR w Kosowie i ISAF w Afganistanie, ale – wyprzedzając wiele państw członkowskich – zapowiedziała, że przyłączy się do afgańskiej misji szkoleniowej po 2014 r. Jako pierwszy kraj partnerski podjęła również współpracę z NATO w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, a także została objęta największym programem wspierania edukacji wojskowej, jaki kiedykolwiek zaoferowano państwu spoza Sojuszu. Ukraińska armia pogłębia ponadto zdolność do współdziałania z państwami NATO przez uczestnictwo w Siłach Odpowiedzi NATO (NRF) i wspólne ćwiczenia. W listopadzie ukraińska jednostka desantu morskiego weźmie udział w manewrach NATO „Steadfast Jazz 2013” – pierwszych poligonowych ćwiczeniach NRF w Europie Środkowo-Wschodniej.

Równocześnie Ukraina rozwija współpracę wojskową w formacie unijnym. Ukraińskie wojska wchodzi w skład Bałkańskiej Grupy Bojowej UE (HELBROC), a okręt uczestniczący w misji antypirackiej NATO po jej zakończeniu przyłączy się do operacji UE „Atalanta”. Na poziomie regionalnym Ukraina razem z Polską i Litwą formuje też brygadę LITPOLUKRBRIG.

Głównym celem Ukrainy jest zbudowanie mobilnej i dobrze wyszkolonej armii zgodnej z zachodnimi standardami. Najnowszy plan reform zakłada zmniejszenie sił zbrojnych z obecnych 150 tys. do 100 tys. żołnierzy w 2017 r. i całkowitą rezygnację z poboru. Reformy obejmują też modernizację imponującego arsenału, który obejmuje m.in. 4 tys. czołgów, 600 samolotów, 300 helikopterów i rozbudowany system obrony powietrznej. Jednak w latach 2006–2011 budżet obronny wynosił średnio tylko 1,0% PKB (ok. 2 mld dol. rocznie), a wydatki na modernizację spadły z 21,6% do 9%. Koszty utrzymania personelu wzrosły natomiast z 68,7% do 86,6%. Chociaż plan modernizacji na lata 2013–2017 zakłada dwukrotne zwiększenie wydatków na uzbrojenie, jego realizacja będzie uzależniona od zysków z eksportu broni i sprzedaży wycofywanego sprzętu oraz rozwijania współpracy z Zachodem.

Balansowanie między Rosją a Zachodem. Ukraina, która zajmuje powierzchnię porównywalną z Francją i jest zamieszkała przez 45 mln obywateli, ma kluczowe znaczenie dla wspierania przemian politycznych i gospodarczych na obszarze dawnego ZSRR. Jej interesy bezpieczeństwa koncentrują się na regionach Morza Czarnego, Bałkanów i Europy Wschodniej, których stabilność podważają zamrożone konflikty terytorialne w Naddniestrzu, Górskim Karabachu oraz Osetii Płd. i Abchazji. Od ogłoszenia niepodległości w 1991 r. Ukraina utrzymuje status państwa pozablokowego i balansuje między Rosją a Zachodem. Jest blisko powiązana społecznie i kulturowo z Rosją, od której pozostaje też w wysokim stopniu uzależniona gospodarczo, w tym energetycznie. Jednocześnie korzysta z najszerzej sieci współpracy z NATO spośród wszystkich 22 państw należących do programu Partnerstwo dla Pokoju, a jej relacje z Sojuszem mają status szczególnego partnerstwa (*Distinctive Partnership*) i mogą

być dalej pogłębiane na poziomie praktycznym i politycznym za pośrednictwem Komisji NATO–Ukraina. Wsparcie NATO i Zachodu pomogło Ukrainie zmierzyć się z ogromnym wyzwaniem, jakim była reforma odziedziczonej po ZSRR armii złożonej z 780 tys. ludzi i wyposażonej w ponad 13 tys. czołgów i wozów pancernych, 1500 samolotów, 350 okrętów i tysiące głowic nuklearnych. Największy program rozbrojeniowy świata, wciąż prowadzony przez NATO w oparciu o NATO/Partnership for Peace Trust Fund, umożliwił zniszczenie milionów sztuk zbędnego uzbrojenia oraz setek tysięcy ton min i amunicji; inny projekt wspiera przenoszonych do cywila pracowników wojska.

Popierana i promowana przez część polityków integracja z NATO budzi jednak sprzeciw ponad połowy społeczeństwa. Starania o członkostwo spotykały się także z rosyjskimi groźbami podważenia integralności terytorialnej Ukrainy, zamieszkałej przez liczną mniejszość rosyjską, skupioną zwłaszcza na Krymie. Między innymi dlatego na szczycie w Bukareszcie w 2008 r. NATO nie zaferowało Ukrainie Planu Działań na rzecz Członkostwa, który uznawany jest za główny mechanizm dostosowujący kraj do pełnej integracji. W zamian Sojusz złożył jednak polityczną deklarację, że Ukraina w przyszłości zostanie jego członkiem, o ile wyrazi taką wolę.

W 2010 r. ukraińskie władze podjęły decyzję, które ugruntowały pozablokowy status państwa. Prezydent Wiktor Janukowycz i kierowana przez niego Partia Regionów wprowadzili w formie ustawy zapis zakazujący Ukrainie przyłączania się do sojuszy wojskowych. Jednocześnie władze zgodziły się na stacjonowanie rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na Krymie co najmniej do 2042 r. w zamian za obniżkę cen gazu o 30%, a także przyłączyły Ukrainę do zintegrowanego systemu obrony powietrznej państw Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ), do którego należą Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Rosja, Tadżykistan i Uzbekistan. Nie uchroniło to jednak Ukrainy przed szantażem ekonomicznym ze strony Rosji, kiedy się okazało, że Kijów ma szansę na podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE w 2013 r. i dalszą integrację gospodarczą i polityczną z Zachodem.

Środkowo- i Wschodnioeuropejska Współpraca Obronna. W strategicznym interesie Zachodu jest wspieranie proeuropejskich aspiracji Ukrainy i powstrzymanie tendencji utrwalających obszar niestabilności w Europie Wschodniej. Stabilna Ukraina zwiększa szansę na demokratyzację pozostałych krajów obszaru dawnego ZSRR, może pomagać w rozwiązywaniu regionalnych konfliktów i wzmacniać bezpieczeństwo wschodniej granicy UE i NATO. Jako państwo aktywnie uczestniczące w misjach antykryzysowych oraz wyposażone w deficytowe w NATO zdolności i zasoby – takie jak transport strategiczny i śmigłowce – może się też przyczynić do budowania bezpieczeństwa w szerszym sąsiedztwie Europy, zwłaszcza w czasie, gdy USA przenoszą uwagę strategiczną na region Azji i Pacyfiku, a większość państw UE tnie wydatki na zbrojenia i nie jest skłonna uczestniczyć w operacjach ekspedycyjnych.

Ukraina, pogłębiając współpracę z Zachodem, będzie stopniowo uzyskiwać dodatkowe możliwości równoważenia nacisków ze strony Rosji. Jednak, aby prowadzić aktywną i suwerenną politykę bezpieczeństwa jako państwo pozablokowe, które nie staje się *de facto* rosyjskim satelitą, Ukraina będzie musiała zbudować wiarygodny model swojego bezpieczeństwa. W tym celu może skorzystać z doświadczeń Finlandii, która ze względu na sprzeciw społeczeństwa i obawy o reakcję Rosji również nie przystępuje do NATO, ale zachowuje taką możliwość jako polisę ubezpieczeniową i narzędzie nacisku ułatwiające neutralizowanie zewnętrznej presji. Jednocześnie wzmacnia swoje bezpieczeństwo przez członkostwo w UE i rozwijanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) z jej gwarancjami solidarności zapisanymi w traktacie lizbońskim, sformalizowaną współpracę regionalną państw nordyckich NORDEFKO oraz stale rozwijaną narodową zdolność do obrony terytorialnej.

W przypadku Ukrainy dalsze pogłębianie współpracy z NATO i spełnienie standardów członkostwa mogłoby w perspektywie długoterminowej stać się podobną polisą ubezpieczeniową. W perspektywie średnioterminowej Ukraina może poszerzyć swoje pole manewru w relacjach z Rosją przez głębszą integrację z UE i zwiększenie zaangażowania w WPBiO. W perspektywie krótkoterminowej zdolność Ukrainy do utrzymania statusu państwa pozablokowego powinna być wsparta rozwijaniem regionalnego mechanizmu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (Central and Eastern European Defence Cooperation – CEDEFKO), obejmującego państwa bałtyckie, kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz Rumunię i Bułgarię. Poprzez skoordynowane pogłębianie zdolności do prowadzenia wspólnych misji, zachowanie jak najszerszego spektrum zdolności wojskowych i wspieranie rozwoju wspólnej bazy technologiczno-przemysłowej sektora zbrojeniowego, nawet bez formalnych instytucji, możliwe byłoby wzmocnienie aktywności NATO i UE w dziedzinie WPBiO silnym komponentem regionalnym.

Istotnym krokiem w stronę integracji Ukrainy z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa byłoby dalsze wzmocnienie jej europejskich aspiracji przez zawarcie umowy stowarzyszeniowej na szczycie UE w Wilnie. Polska, która utrzymuje szerokie spektrum zdolności wojskowych, powinna objąć rolę państwa koordynującego współpracę w formacie CEDEFKO. Litewsko-polsko-ukraińska brygada LITPOLUKRBRIG, Wyszehradzka Grupa Bojowa UE, do której zaproszono Ukrainę, a także batalion inżynieryjny TISA tworzony przez Rumunię, Słowację, Węgry i Ukrainę mogłyby stać się fundamentem trwałej współpracy w dziedzinie logistyki, dowodzenia i łączności, synchronizowania procedur, manewrów i szkolenia oraz wspólnych projektów przemysłowych i badawczo-rozwojowych w dziedzinie uzbrojenia. Do dalszego wzmacniania mechanizmów regionalnego bezpieczeństwa należy również wykorzystać Inicjatywę Sił Połączonych NATO (CFI), która ma pomóc w zwiększeniu interoperacyjności wojsk NATO i krajów partnerskich przez wspólne ćwiczenia oraz zastosowanie nowoczesnych technologii, a także inicjatywę *smart defence*, która wspiera rozwijanie zdolności wojskowych przez grupy państw.