



Dwustronne umowy o bezpieczeństwie z Ukrainą – szanse i wyzwania

Wojciech Lorenz

Podpisywane przez kolejne państwa dwustronne porozumienia z Ukrainą będą wywierać presję na pozostałe, aby co najmniej utrzymały dla niej wsparcie na dotychczasowym poziomie. Ponieważ Wielka Brytania, Francja i Niemcy zawarły umowy jako pierwsze, ich treść będzie stanowić punkt odniesienia dla innych państw. Polska mogłaby rozważyć przyjęcie jeszcze przed lipcowym szczytem NATO umowy opartej w głównych obszarach na modelu brytyjskim i francuskim.

16 lutego Niemcy i Francja, a następnie Dania (23 lutego), Włochy (24 lutego) i Kanada (24 lutego) podpisały dwustronne porozumienia z Ukrainą o współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Jako pierwsza taką umowę podpisała [w styczniu Wielka Brytania](#). Umowy są efektem przyjętej w lipcu 2023 r. deklaracji, w której [państwa G7 zapowiedziały złożenie Ukrainie obietnic długofalowego wsparcia militarnego](#) oraz jego możliwego zwiększenia w przypadku wznowienia rosyjskiej agresji. Priorytetem miało być wzmocnienie ukraińskich systemów obrony powietrznej, artylerii, zdolności do uderzeń z dalszych odległości, wojsk pancernych i zmechanizowanych oraz lotnictwa bojowego. Od tamtej pory gotowość do podpisania takich porozumień zapowiedziało kolejnych 25 państw.

Wzmocnienie obrony i odstraszenia. Porozumienia podpisane przez Wielką Brytanię, Francję i Niemcy wskazują, że europejskie mocarstwa mają podobne priorytety jeśli chodzi o rozwój ukraińskiej obrony powietrznej, artylerii oraz wojsk pancernych i zmechanizowanych. Będą też wspierać rozwój innych zdolności na zasadzie dwustronnej i w ramach wielonarodowych koalicji. Wszystkie państwa podtrzymały wcześniejsze zapowiedzi przeprowadzenia koalicjom skoncentrowanym na rozwoju sił morskich (Wielka Brytania), obrony powietrznej oraz artylerii (Francja) oraz zintegrowanej obrony powietrznej i przeciwrakietowej (Niemcy). Umowy podkreślają też gotowość wsparcia ukraińskiego przemysłu obronnego, aby Ukraina mogła

produkować jak najwięcej uzbrojenia na własnym terytorium.

Wszystkie umowy zawierają podobną klauzulę na wypadek wznowienia przez Rosję agresji w przyszłości. W ciągu 24 godzin od inwazji Ukraina będzie mogła skorzystać ze specjalnego mechanizmu konsultacji. Ma otrzymać dodatkowe wsparcie w sprzęcie i uzbrojeniu, a na Rosję mają być nałożone kolejne sankcje i inne koszty.

Porozumienia wskazują też jednak na istotne różnice w podejściu do wzmocnienia zdolności Ukrainy do obrony i odstraszenia. Umowy francuska i brytyjska precyzują, że chodzi o tzw. aktywne odstraszenie. Oba państwa umieściły na liście priorytetów zdolności do uderzeń z dalszej odległości i rozwój lotnictwa bojowego. Świadczy to, że zakładają możliwość atakowania celów głęboko na tyłach wroga. [Wielka Brytania przekazała już Ukrainie pociski manewrujące Storm Shadow, a Francja – SCALP](#), które mogą być odpalane przez samoloty i niszczyć cele z odległości ok. 350–400 kilometrów. Umowa z Niemcami, które konsekwentnie odmawiają przekazania Ukrainie pocisków Taurus, nie wspomina o aktywnym odstraszeniu i nie uwzględnia na liście priorytetów zdolności do uderzeń z dużej odległości. Podkreśla natomiast, że przekazywane uzbrojenie musi być wykorzystywane zgodnie z prawem międzynarodowym, co może wskazywać na obawy związane z atakowaniem celów cywilnych oraz terytorium Rosji.

Niemcy obiecują Ukrainie większą pomoc niż pozostałe dwa państwa. Zgodnie z umową zamierzają w tym roku przekazać

sprzęt i uzbrojenie o wartości 7,1 mld euro. Oznacza to wzrost o 2 mld w porównaniu z pomocą udzieloną w 2023 r. Wsparcie Francji ma wzrosnąć z 2,1 mld euro w 2023 r. do 3 mld w 2024 r., a Wielkiej Brytanii z 2,7 mld euro (2,3 mld funtów) do 2,9 mld euro (2,5 mld funtów). Choć czas obowiązywania wszystkich umów wynosi 10 lat z możliwością przedłużenia, w żadnej nie zadeklarowano wielkości wsparcia po 2024 r. Niemcy i Wielka Brytania zapewniły jedynie, że pomoc będzie udzielana tak długo, jak będzie trzeba.

Miejsce Ukrainy w europejskim ładzie bezpieczeństwa. Umowy wskazują na utrzymujące się różnice w podejściu do członkostwa Ukrainy w NATO. Wielka Brytania i Francja jasno deklarują, że popierają akcesję Ukrainy do Sojuszu i podkreślają, że przyczyniłaby się ona do bezpieczeństwa i stabilności Europy. Zapowiadają, że będą z Ukrainą koordynować i zacieśniać współpracę w kwestiach dotyczących przyjęcia jej do NATO. Podkreślają też, że rozwój potencjału i sojuszniczych standardów ma ułatwić jej integrację z Sojuszem. Jest to oznaka istotnej zmiany w polityce Francji, która przed rosyjską agresją w lutym 2022 r. nie popierała przyjęcia Ukrainy do NATO. Francja i Wielka Brytania sygnalizują, że umowy nie mają być alternatywą dla członkostwa w Sojuszu, a Ukraina mogłaby zostać jego członkiem przed zakończeniem obowiązywania porozumień. Zapowiadają, że będą zabiegać o takie wzmocnienie ukraińskiego potencjału, aby w przypadku ataku na ich państwa Ukraina mogła udzielić im wsparcia.

Niemieckie deklaracje poparcia dla członkostwa Ukrainy w NATO nie są jednoznaczne. Zastępują je sformułowania o wsparciu jej euroatlantyckich aspiracji. Tam, gdzie umowa odnosi się bezpośrednio do ukraińskich dążeń do akcesji do NATO i UE, Niemcy podkreślają, że Ukraina musi najpierw przeprowadzić niezbędne reformy. Znaczenie reform i walki z korupcją jest eksponowane także w innych częściach dokumentu. Porozumienie wspomina o zwiększaniu tzw. zdolności do wspólnego działania wojsk Ukrainy i NATO, ale nie w kontekście przygotowywania do członkostwa. Wszystkie państwa deklarują jednocześnie wsparcie Ukrainy w jej staraniach o dołączenie do Unii Europejskiej. W podobny sposób odnoszą się też do ukraińskiej inicjatywy pokojowej (*peace formula*). Deklarują poparcie, ale wskazują też, że może być to jeden ze sposobów na zapewnienie pokoju zgodnego z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych.

Wnioski i perspektywy. Porozumienia przyniosą przede wszystkim korzyści w krótkiej perspektywie. Ponieważ główne europejskie mocarstwa wskazują, że są gotowe nie tylko utrzymać, ale zwiększyć wsparcie dla Ukrainy w 2024 r., będzie to tworzyć presję na inne państwa, aby przynajmniej utrzymały pomoc na dotychczasowym poziomie. Pozwoli to na osłabienie politycznych skutków paraliżu decyzyjnego w USA, gdzie pojawiły się problemy z przyjęciem kolejnego pakietu pomocy finansowej dla Ukrainy. Porozumienia będą miały też istotne znaczenie w kontekście szczytu NATO w Waszyngtonie, który odbędzie się 9–11 lipca, przed wyborami prezydenckimi w USA. Europejskim sojusznikom łatwiej będzie podkreślać wkład Europy w ochronę wspólnych interesów strategicznych i bezpieczeństwa.

Znaczenie porozumień w dłuższej perspektywie nie jest już tak oczywiste. Z jednej strony pozwalają na wywieranie dodatkowej presji na państwa wspierające Ukrainę, aby kontynuowały pomoc w długiej perspektywie. Mogą wspierać rozwój zdolności przemysłowych i obronnych na potrzeby Ukrainy i NATO oraz stanowić sygnał dla Rosji, że nie osiągnie swoich celów, prowadząc wojnę na wyczerpanie. Z drugiej strony umowy nie podlegają ratyfikacji i można je wypowiedzieć z terminem sześciu miesięcy, co umożliwi wycofanie się z nich po zmianie rządu. Nie określają też wielkości pomocy po 2024 r., co stwarza ryzyko zmniejszenia jej skali i zakresu w kolejnych latach. Część państw może je także wykorzystywać jako pretekst, aby nie przedstawić Ukrainie bardziej konkretnych warunków członkostwa i odwlekać decyzję o jej przyjęciu do NATO.

Polska może rozważyć podpisanie umowy z Ukrainą jeszcze przed szczytem NATO w Waszyngtonie. Wzmocniłaby w ten sposób koalicję państw, które deklarują jednoznaczne poparcie dla przyjęcia Ukrainy do NATO i UE. Im więcej państw w umowach z Ukrainą zadeklaruje jednoznaczne poparcie dla ukraińskiego członkostwa w Sojuszu, tym większa będzie presja, aby inne państwa też uznały, że jest to niezbędny element nowej architektury bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Istotne będzie wskazanie w umowie gotowości do zwiększenia skali pomocy dla Ukrainy w 2024 r. oraz wsparcia odstraszenia przez rozwój zdolności do uderzeń z dużej odległości. Polska, podobnie jak Francja i Wielka Brytania, mogłaby też zaznaczyć, że potencjał Ukrainy powinien zapewnić możliwość udzielenia pomocy Polsce w przypadku agresji na jej terytorium.