

Memorandum budapesztańskie: jak Ukraina oddała broń nuklearną za gwarancje bezpieczeństwa?



Był grudzień 1994 roku. Na gruzach po zimnowojennej rzeczywistości formułowano nowe porządki. Ukraina zobowiązała się do przekazania broni nuklearnej Rosji. Z kolei imperium to, a także Stany Zjednoczone i Wielka Brytania do poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. W efekcie doszło do podpisania memorandum budapesztańskiego.

Ukraina ogłosiła niepodległość 24 sierpnia 1991 roku. W tym czasie na jej terenie znajdowało się 176 pocisków wielogłowicowych, blisko 2 tysiące głowic bojowych i 44 bombowce, zdolne do przenoszenia broni jądrowej. Był to potężny arsenał (być może większy niż ówczesnie brytyjski, francuski i chiński łącznie), z którym liczyły się wszystkie światowe mocarstwa. W ich interesie było zmniejszanie dostępu do tego typu broni wśród pozostałych państw. Jak wskazuje Rafał Kopeć, z broni nuklearnej do 1998 roku zrezygnowały: Republika Południowej Afryki, Kazachstan, Białoruś i Ukraina.

Memorandum budapesztańskie: głowice wyjeżdżają do Rosji
Ukraina pod naciskiem Rosji i USA zdecydowała się na rozpoczęcie procesu proliferacji broni masowego rażenia. Działania te zaczęły się w 1992 roku, wraz z podpisaniem przez

Ukrainę, Białoruś i Kazachstan artykułu piątego Protokołu Lizbońskiego, który zobowiązywał postsowieckie państwa do denuklearyzacji.

Dopiero dwa lata później, w grudniu 1994 roku udało się przybliżyć do realizacji zainicjowanych wcześniej ustaleń. Przedstawiciele Rosji, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Ukrainy, Kazachstanu i Białorusi podpisali porozumienie, określane jako memorandum budapesztańskie. Był to dokument, który w ujęciu prawa międzynarodowego stanowił niewiążące porozumienie, co – jak pokazały późniejsze wydarzenia – miało bardzo poważne konsekwencje dla pozycji poszczególnych sygnatariuszy, a najtragiczniejsze dla Ukrainy.

Głównym założeniem memorandum było przekazanie broni nuklearnej Rosji. Ukraina w zamian domagała się gwarancji niepodległości ze strony USA. Stany Zjednoczone rzeczywiście podpisały dokument dotyczący integralności i suwerenności Ukrainy, jednak w zupełnie innej randze niż oczekiwałby Kijów. W ramach negocjacji Ukrainie udało się jeszcze zapewnić dostarczenie paliw do elektrowni jądrowych (od Rosjan) oraz pokrycie kosztów procesu przekazania broni (przez Amerykanów i Rosjan). USA wspólnie z Wielką Brytanią dbały przede wszystkim o własny interes, jakim była denuklearyzacja Ukrainy, a nie obrona tego państwa. Należy ocenić, że największym beneficjentem podpisanego w Budapeszcie memorandum była jednak Rosja, która przejęła po dawnym państwie satelitarnym arsenał, z jednej strony wzmacniając własną zdolność bojową, z drugiej radykalnie osłabiając potencjalnego przeciwnika.

Wbrew pozorom współczesna ocena porozumienia podpisanego w Budapeszcie jest niejednoznaczna. Wydawać by się mogło, że Ukraina w zamian za niejasne i niewiążące gwarancje bezpieczeństwa, dobrowolnie oddała swoją najgroźniejszą broń. Trudności w ocenie odnoszą się przede wszystkim do kwestionowania zdolności bojowej użycia przez Ukrainę arsenału nuklearnego. Część badaczy jest zdania, że Ukraina nie była w stanie wykorzystać głowic do potencjalnego ataku, co

stawiałoby podpisanie memorandum w całkiem innym kontekście. Co ważne, jak wskazuje Eugeniusz Mironowicz, już w swojej deklaracji o suwerenności z 1990 roku Ukraina proklamowała status państwa niepodległego, które nie dysponuje bronią atomową. Z pewnością duża była też siła nacisków zewnętrznych na podpisanie dokumentu, tym bardziej, że interes Rosji był zbieżny z oczekiwaniami państw Zachodnich. Ostatecznie Ukraina podpisała porozumienie 5 grudnia 1994 roku, rozpoczynając proces całkowitej denuklearyzacji kraju.

Polityczne echa tej decyzji i pytania o jej słuszność powracały przy okazji kolejnych napięć z Rosją m.in. jeszcze w latach 90. podczas podziału Floty Czarnomorskiej. Kwestię gwarancji bezpieczeństwa przywołano zaś po rosyjskiej agresji na wschodnią część Ukrainy w 2014 roku – za nieważne uznał je wówczas Władimir Putin. Także w 2022 roku po zaatakowaniu Ukrainy przez Rosję, wielu komentatorów przypomniało o gwarancjach, jakich Zachód i Rosja udzielali Kijowowi niespełna 30 lat wcześniej.

Ostatecznie memorandum budapesztańskie pozbawiło Ukrainę groźnej broni, nie dając jej wiele w zamian. Zamiast umowy międzynarodowej, jak wskazuje Agata Kleczkowska, podpisano porozumienie polityczne, którego treść i moc prawna w obliczu agresji rosyjskiej, nie zmusza Stanów Zjednoczonych ani Wielkiej Brytanii do obrony Ukrainy. Osobną kwestią jest moralny wymiar tego porozumienia, który w odniesieniu do Rosji nie pozostawia wątpliwości co do jej fałszywych intencji. W obliczu toczącej się wojny poddaje w wątpliwość także długofalową wizję bezpieczeństwa regionu, na którą liczył Zachód.

Oto pełna treść memorandum Budapesztańskiego:

Witając przystąpienie Ukrainy do Układu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej jako Państwa Nienuklearnego,
Mając na uwadze zaangażowanie Ukrainy w eliminację broni

jądrowej z jej terytorium w określonym terminie, Zauważając zmiany w sytuacji bezpieczeństwa światowego, obejmujące zakończenie zimnej wojny, które doprowadziły do powstania warunków do głębokiej redukcji sił nuklearnych,

Potwierdzają co następuje: 1. Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki potwierdzają swoje zaangażowanie, zgodnie z zasadami Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w poszanowanie niezależności i suwerenności istniejących granic Ukrainy;

2. Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki potwierdzają swoje zobowiązanie do powstrzymania się od stosowania groźby lub użycia siły przeciw integralności terytorialnej bądź politycznej niezależności Ukrainy, i że żadna broń w ich posiadaniu nigdy nie zostanie użyta przeciw Ukrainie, chyba że w samoobronie lub w przypadkach zgodnych z Kartą Narodów Zjednoczonych;

3. Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki potwierdzają swoje zaangażowanie, zgodnie z zasadami Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w powstrzymanie się od przymusów ekonomicznych zmierzających do podporządkowania swoim własnym interesom realizacji przez Ukrainę praw nieodłącznie związanych z jej suwerennością aby w ten sposób osiągnąć korzyści jakiegokolwiek rodzaju;

4. Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki potwierdzają swoje zaangażowanie w poszukiwanie natychmiastowych działań Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych celem dostarczenia pomocy Ukrainie, jako Państwu Nienuklearnemu stronie Układu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej, gdyby Ukraina stała się ofiarą aktu agresji lub obiektem groźby

agresji, w których stosowana jest broń jądrowa;

5. Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki potwierdzają, w przypadku Ukrainy, swoje zaangażowanie do nie stosowania broni jądrowej przeciw jakimukolwiek Państwu Nienuklearnemu stronie Układu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej, chyba że w przypadku zaatakowania ich, ich terytoriów zależnych, ich sił zbrojnych lub ich sojuszników przez takie państwo w połączeniu lub w sprzymierzeniu z Państwem Nuklearnym;

6 Ukraina, Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki będą się konsultowały w przypadku powstania sytuacji, w której pojawiłyby się wątpliwości dotyczące powyższych zobowiązań.

Memorandum wchodzi w życie po jego podpisaniu. Podpisano w czterech kopiach o równej ważności w językach ukraińskim, angielskim i rosyjskim.

Za Ukrainę: (podpis) Łeonid D. KUCZMA

Za Federację Rosyjską: (podpis) Boris N. JELCYN

Za Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej: (podpis) John MAJOR

Za Stany Zjednoczone Ameryki: (podpis) William J. CLINTON

Tłumaczenie oparte jest na The Council on Foreign Relations (CFR)

Bibliografia:

P. Andrusieczko, J. Prokopiuk, Flota Czarnomorska i Krym w kontekście bezpieczeństwa Ukrainy, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla bezpieczeństwa” nr. 3, 2010, s. 65-74.

A. Kleczkowska, Memorandum Budapesztańskie – umowa międzynarodowa czy niewiążące porozumienie?, „Władza Sądzenia” nr. 20, 2021 s. 144-165.

R. Kopeć, Strategie nuklearne w okresie pozimnowojennym, Kraków 2014.

E. Mironowicz, Polityka zagraniczna Ukrainy 1990-2010, Białystok, 2012.

Źródło: Histmag.org