

Jakub Olchowski

## Ukraina – NATO: burzliwy związek

**W czerwcu 2020 r. Ukraina weszła do wąskiego grona sześciu państw, którym NATO przyznało status członka programu Rozszerzonych Możliwości (Enhanced Opportunities Partners). Status ten posiadają też Gruzja, Finlandia, Szwecja, Australia i Jordania. Oznacza to zacieśnienie współpracy i jest istotnym sygnałem politycznym adresowanym zarówno do Ukrainy, jak i do Rosji oraz państw członkowskich sojuszu. Nie przesądza natomiast o bliskim członkostwie Ukrainy w NATO.**

**Rozwój współpracy.** Ukraina rozpoczęła współpracę z NATO wkrótce po ogłoszeniu niepodległości. Już w 1991 r. przystąpiła do Północnoatlantycznej Rady Współpracy (przekształconej w 1997 r. w Radę Partnerstwa Euroatlantycznego) – platformy współpracy NATO z państwami partnerskimi. W 1994 r. Ukraina została pierwszym państwem uczestniczącym w programie Partnerstwo dla Pokoju. Trzy lata później podpisano Kartę o szczególnym partnerstwie między NATO i Ukrainą oraz powołano Komisję NATO – Ukraina. W tym samym roku w Kijowie uruchomiono, pierwsze w państwach partnerskich, Centrum Informacji i Dokumentacji NATO, następnie Biuro Łącznikowe NATO, natomiast Ukraina ma swoje przedstawicielstwo przy kwaterze głównej sojuszu w Brukseli.

Ukraina uczestniczyła w niemal każdej operacji militarnej sojuszu: w Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Afganistanie, Iraku (misja szkoleniowa) i operacjach morskich. Żołnierze ukraińscy biorą udział w ćwiczeniach wojskowych NATO, a żołnierze państw sojuszu ćwiczą na poligonach ukraińskich. Ukraina, ponownie jako pierwsza z państw partnerskich, stała się częścią Sił Odpowiedzi NATO (NRF), współpracując w zakresie działań na morzu, strategicznego transportu powietrznego, pomocy medycznej i specjalistycznego zabezpieczenia przeciw broni masowego rażenia. Ukraina podejmuje także współpracę militarną z poszczególnymi państwami członkowskimi NATO, czego przykładem jest m.in. utworzenie brygady polsko-litewsko-ukraińskiej.

Ta szeroko zakrojona współpraca przynosiła jednak, w kontekście ogólnego funkcjonowania systemu obronności Ukrainy, dość ograniczone i odnoszące się jedynie do konkretnych działań rezultaty. Ogólną słabość ukraińskich sił zbrojnych dobitnie ukazały wydarzenia na Krymie i Donbasie, zwłaszcza w początkowej fazie konfliktu. W konsekwencji, współpracując z Ukrainą, sojusz kładzie obecnie nacisk na wspieranie rozwoju zdolności sił zbrojnych Ukrainy, ich profesjonalizację i rozwijanie interoperacyjności. Ponadto, w celu wzmocnienia ukraińskiego sektora obronnego, sojusz dostarcza (dzięki powołanym w tym celu funduszom powierniczym) pomocy finansowej, technicznej i merytorycznej w zakresie: wsparcia reform w sektorze obrony, również w kontekście cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi (stąd szkolenia i programy antykorupcyjne); wspierania szkolnictwa wojskowego; doradztwa w zakresie standaryzacji, logistyki, łączności, procedur dowodzenia itp. Wiele z tych działań realizowanych jest w ramach Partnerstwa dla Pokoju.

**Rozszerzone możliwości.** Organizacja Traktatu Północnoatlantycznego wielokrotnie i na różnych szczeblach wyrażała jednoznaczne poparcie dla Ukrainy w jej konflikcie z Rosją. Po 2014 r. nastąpiła, na wielu płaszczyznach, wyraźna intensyfikacja współpracy Ukrainy i NATO, znajdująca swój wyraz także w wymiarze formalnym: w 2015 r. przyjęto NATO-Ukraine Strategic Communications Partnership Roadmap, a w 2016 r. na szczycie w Warszawie Comprehensive Assistance Package for Ukraine. Wcześniej, bo na szczycie walijskim w roku 2014, wychodząc z założenia, że interoperacyjność jest kluczowa dla efektywności współpracy NATO z partnerami, zainicjowano platformę interoperacyjności Partnership Interoperability Initiative – w jej ramach możliwości pogłębionej współpracy zapewniła status Partnera Rozszerzonych Możliwości. Uzyskanie tego statusu jest sukcesem Ukrainy i wyrazem uznania dla jej wysiłków. Nie oznacza to jednak gwarancji, ani nawet zapowiedzi, członkostwa w NATO. W październiku 2019 r., podczas wizyty w Kijowie, Jens Stoltenberg zaznaczył, że „drzwi

NATO pozostają otwarte”, niemniej „droga do członkostwa nie jest łatwa”. Bezprecedensowa skala współpracy nie eliminuje licznych problemów, utrudniających zbliżenie NATO i Ukrainy.

**Problemy Ukrainy.** W latach 90. młode państwo ukraińskie starało się okrzepnąć i zaadaptować do pozimnowojennych turbulencji oraz znaleźć swoje miejsce w nowym środowisku bezpieczeństwa i na arenie międzynarodowej. W dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa postawiono na tzw. wielowektorowość, co – biorąc pod uwagę stopień rusyfikacji i sowietyzacji politycznych elit Ukrainy oraz ogólną sytuację państwa – nie było zaskoczeniem. Mimo tej ambiwalentności już w 2002 r. prezydent Leonid Kuczma zadeklarował, że Ukraina będzie dążyć do NATO. Po 2004 r. i po „pomarańczowej rewolucji” prezydent Wiktor Juszczenko potwierdził tę deklarację, a w 2008 r. Ukraina złożyła wniosek o przyznanie Planu Działań na rzecz Członkostwa (Membership Action Plan), z reguły prowadzącego do przyjęcia państwa do NATO. Mimo zastrzeżenia, że decyzja o przyłączeniu się Ukrainy do jakiegokolwiek sojuszu militarnego zostanie podjęta wyłącznie po ogólnokrajowym referendum, na Ukrainie i tak doszło do gwałtownego sporu politycznego, a MAP, którego ostatecznie Ukrainie nie przyznano, stał się jedną z osi ukraińskiego dyskursu politycznego. W 2010 r. nowy prezydent, Wiktor Janukowycz, oświadczył, że nie ma mowy o członkostwie Ukrainy w NATO i że nie ma takich planów. Jednak jego następcą, Petro Poroszenko, w 2014 r. odrzucił koncepcję pozablokowego statusu Ukrainy, a po wyborach parlamentarnych nowy rząd zadeklarował, że akcesja do NATO jest priorytetem. W 2017 r. potwierdziła to Rada Najwyższa Ukrainy, a następnie kolejny prezydent – Wołodymyr Zełenski (w 2018 r. zmieniono pod tym kątem konstytucję). Huśtawka polityczna i specyfika kultury politycznej Ukrainy sprawiły też, że licznych programów współpracy z NATO nie traktowano w kategoriach szansy dla państwa ukraińskiego w perspektywie strategicznej, ale raczej jako element bieżącej polityki i doraźnych korzyści. Zauważalne jest to też na poziomie indywidualnych zachowań – nierzadko współpraca i wspólne z NATO przedsięwzięcia traktowane są przede wszystkim jako szansa na uzyskanie wymiernego zysku.

Ponadto kluczowym problemem pozostawało bardzo niskie, mimo deklaracji i działań władz, poparcie społeczne dla idei przystąpienia Ukrainy do NATO. Do 2014 r. poziom tego poparcia wahał się w granicach 15-40%, podczas gdy przeciwnicy stanowili 33-70% – zawsze jednak było ich, w danym okresie, więcej niż zwolenników. Po raz pierwszy w historii liczba Ukraińców popierających akcesję do NATO przewyższyła liczbę jej przeciwników dopiero w maju 2014 r. Według badań Centrum Razumkova ze stycznia 2020 r. 49,8% Ukraińców chciałoby przystąpienia kraju do NATO, 29,8% jest przeciwnego zdania. Wyniki te znacznie się różnią w zależności od regionu, np. w zachodniej części Ukrainy liczba entuzjastów NATO przekracza 70% (przeciwników jest 10%), natomiast na wschodzie liczby te to, odpowiednio, niespełna 25% i niemal 60%. Wynika to z wielu historycznie ukształtowanych różnic między poszczególnymi częściami Ukrainy, ale także z mentalnego dziedzictwa zimnej wojny i Związku Radzieckiego – do dziś NATO jest częściej kojarzone z „zagrożeniem” niż z „obroną”.

**Problemy NATO.** Specyfika procesu podejmowania decyzji, polegającego na ciągłych konsultacjach i poszukiwaniu konsensusu między państwami członkowskimi, utrudnia decyzje sojuszu w kluczowych sprawach – szczególnie że te najistotniejsze, jak przyjęcie nowych członków, wymagają jedności. Przekonała się o tym Ukraina w 2008 r., kiedy bukareszteński szczyt NATO, wbrew zapowiedziom, z powodu rozbieżności stanowisk sojuszników nie przyznał MAP ani Ukrainie, ani Gruzji. Wpływ na stosunki NATO z Ukrainą mają także relacje między nią a poszczególnymi państwami sojuszniczymi. W ostatnim czasie pokazała to postawa Węgier, blokujących zacieśnianie współpracy NATO z Ukrainą z powodu ukraińskich ustaw: oświatowej i o języku, w opinii Węgier godzących w prawa mniejszości węgierskiej na Ukrainie. Żywe są też w wielu państwach członkowskich obawy odnoszące się do niepewnej, zdaniem wielu, sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej Ukrainy, a tym samym jej wiarygodności. Dochodziło już zresztą na tym tle do poważnych kryzysów w relacjach NATO – Ukraina, np. w sprawach zabójstwa Georgija Gongadze i afery dotyczącej sprzedaży ukraińskiej broni do Iraku.

Na postawę państw NATO wpływa również zdecydowane stanowisko Rosji, która konsekwentnie i stanowczo sprzeciwia się ewentualnej akcesji Ukrainy do NATO – wiele z tych państw za priorytetowe uważa zresztą inne zagrożenia niż te płynące z Rosji. Część państw NATO opowiada się wręcz za „pragmatyzmem” i normalizacją relacji z Rosją. Warto przy tym zaznaczyć, że Ukraina zabiegała wielokrotnie, począwszy od 2001 r., o wsparcie

NATO w obliczu narastającej presji ze strony Rosji – sojusz nie reagował na te sygnały, zdając się zupełnie bagatelizować zagrożenie na swojej wschodniej flance, a nawet upatrując w Rosji swojego strategicznego partnera na wschodzie. W chwili obecnej Ukraina nadal jest „pośrednią ofiarą” podstawowego dylematu sojuszu: kto/co jest najważniejszym zagrożeniem i jaka ma być tożsamość sojuszu w szybko zmieniającym się środowisku? Dotyczy to też innych dylematów, generowanych przez rozbieżne interesy i wizje polityczne poszczególnych państw członkowskich, pogłębiający się rozdźwięk między europejskimi członkami sojuszu a Stanami Zjednoczonymi czy przekonanie (skądinąd słuszne), że im większa organizacja, tym mniejsza jej spójność.

**Niepewna przyszłość.** Strategicznie NATO i Ukraina mają zbieżne interesy, jednoznacznie też NATO wspiera Ukrainę, potępiając aneksję Krymu i agresję na Donbasie czy podkreślając konieczność realizacji porozumień mińskich itp. Realnie, w wymiarze militarnym, Ukraina nie uzyskała jednak, jak dotąd, znaczącej pomocy. Przyznanie statusu EOP jest ważnym gestem symbolicznym, nie są to jednak zaręczyny ani obietnica małżeństwa.

Kurs polityczny Ukrainy w polityce zagranicznej zapewne się nie zmieni. Nie zmieni się także kurs NATO – sojusz zdaje sobie sprawę ze znaczenia geopolitycznego Ukrainy. Zdaniem ekspertów związanych z NATO niezależna i suwerenna Ukraina pozostaje kluczowym czynnikiem bezpieczeństwa euroatlantyckiego, a NATO musi zdecydowanie wspierać transatlantyckie aspiracje zarówno Ukrainy, jak i Gruzji. Jednak z tego samego powodu nie zmieni się postawa Rosji, tym bardziej więc rychłego rozszerzenia sojuszu spodziewać się nie należy. Warunkiem jest też ustabilizowanie sytuacji na Ukrainie, co oznacza, że dopóki trwa konflikt na Donbasie, dopóty nie można liczyć na realną perspektywę członkostwa Ukrainy w NATO. Z drugiej strony, sojusz wciąż ma problem z własną tożsamością, spójnością oraz brakiem nowej koncepcji strategicznej – aktualną przyjęto dekadę temu, w zupełnie innym środowisku bezpieczeństwa – przed wojną w Syrii, powstaniem Daesh, aneksją Krymu i konfliktem na Donbasie.