

Jak wygrać wojnę i wstąpić do NATO? Kluczowa rola partnerstwa Ukrainy z Sojuszem

Robert Pszczel

Wojna obronna Ukrainy to walka o wielką stawkę – egzystencję państwa ukraińskiego i bezpieczeństwo całego świata zachodniego. Najbliższy szczyt NATO w Waszyngtonie – podobnie jak poprzedni, w Wilnie – nie przyniesie przełomu w sprawie uzyskania przez Ukrainę szybkiego członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim i wystosowania dla niej zaproszenia. NATO jest jednak gotowe znacząco zwiększyć swoje wsparcie dla Kijowa. Przygotowywany pakiet pomocy może okazać się wartością dodaną i mocniej związać Ukrainę z Sojuszem. Stworzy to szansę na osiągnięcie dwóch celów jednocześnie – strategicznego wzmocnienia potencjału militarnego tego państwa w jego walce z Rosją oraz przygotowania go do wymogów przyszłego członkostwa.

Najistotniejsza decyzja, jaka ma zostać zaaprobowana na lipcowym szczycie, dotyczy przejęcia przez NATO zadania długofalowej koordynacji programu szkolenia ukraińskich wojskowych oraz dostaw sprzętu i amunicji dla Kijowa. Realizacja oczekiwanego pakietu pomocy będzie wymagała pełnego zaangażowania ze strony zarówno NATO, jak i Ukrainy. W tym zakresie bardzo przydatne mogą okazać się doświadczenia współpracy rozpoczętej już w 1991 r. Każdy etap tego partnerstwa miał swoją specyfikę i zaowocował ważnymi lekcjami, które dzisiaj warto wykorzystać.

Trudne początki

Szybkie nawiązanie przez Ukrainę relacji z NATO po ogłoszeniu przez nią niepodległości w 1991 r. było częścią szerszego wysiłku młodego państwa na rzecz uznania jego podmiotowości. Kijów starał się być aktywny na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W grudniu 1991 r., po rozwiązaniu Związku Radzieckiego, dołączył też do formatu współpracy zaoferowanego przez Sojusz byłym członkom Układu Warszawskiego – Północnoatlantyckiej Rady Współpracy – a następnie (w 1994 r.) jako pierwsze państwo z byłych republik radzieckich przystąpił do programu Partnerstwo dla Pokoju (PdP).

Kroki te wpisywały się w tzw. wielowektorowość polityki prowadzonej przez Ukrainę, która dążyła do bliskich powiązań z instytucjami zachodnimi, ale zarazem starała się utrzymywać dobre stosunki z Federacją Rosyjską, m.in. ze względu na intensywne kontakty łączące ówczesne elity polityczne, ekonomiczne i wojskowe obydwu krajów.



Wielu sojuszników (w tym USA) początkowo postrzegało Ukrainę jako państwo dosyć egzotyczne. Patrzono na nią przez pryzmat relacji z Rosją, które traktowano priorytetowo. NATO oczekiwało od Kijowa, aby nie stwarzał problemów i starał się rozwijać przyjazne stosunki z sąsiadami. Znamienne było wystąpienie w 1995 r. w Waszyngtonie ówczesnego sekretarza generalnego NATO Willy'ego Claesa – choć w dużej części poświęcono je relacjom z państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej, to Ukrainy nie wymieniono w nim z nazwy ani razu¹.

W tamtym okresie Sojusz traktował sprawę bezpieczeństwa głowic jądrowych na terytorium byłego ZSRR jako bardzo ważną, stąd pojawiła się ogromna presja

” Wszechstronny dialog polityczny z Sojuszem w ramach Komisji okazał się bardzo przydatny dla Ukrainy, która mogła dzięki niemu przekonywać sojuszników do swoich racji.

na Ukrainę, aby zrzekła się (wraz z Białorusią i Kazachstanem) odziedziczonych po nim zapasów tej broni. Był to znaczny arsenał, mniejszy jedynie od zasobów USA i Rosji. NATO mocno naciskało w tej kwestii – od ukraińskiej zgody uzależniano dalszy rozwój stosunków z Sojuszem.

Kijów – m.in. z powodu braku kodów dostępu – i tak nie miał technicznych możliwości operacyjnego użycia ładunków nuklearnych, a jego pozycja przetargowa była bardzo słaba. Podejmowane przez Ukrainę, która walczyła wtedy o prawne uregulowanie granic z Rosją (a już spierała się z nią o podział Floty Czarnomorskiej), próby negocjacji zaowocowały podpisaniem w 1994 r. tzw. memorandum budapeszteńskiego, niewiążącego prawnie. Na jego mocy trzy państwa nuklearne – Rosja, Wielka Brytania i USA (do których później dołączyły Chiny i Francja) – zapewniły o poszanowaniu suwerenności i nienaruszalności granic Ukrainy. Jak wiadomo, deklaracje te nie powstrzymały Rosji pod rządami Putina przed agresją, chociaż pojawiającym się dzisiaj sugestiom, że Kijów mógł na początku lat 90. zachować arsenał nuklearny, daleko do realizmu.

Ukraina jako uprzywilejowany partner – dialog i współpraca

Władze ukraińskie przez wiele lat zabiegały o specjalny status swoich relacji z Sojuszem. Udało im się to w 1997 r. – podpisano wówczas Kartę Szczególnego Partnerstwa², stanowiącą polityczne zrównoważenie Aktu Stanowiącego NATO–Rosja i zaproszenia trzech państw z naszego regionu do akcesji do organizacji. Powstała Komisja NATO–Ukraina, umożliwiająca pogłębianie dialogu i kooperacji z Sojuszem w takich dziedzinach jak reforma systemu obronnego, obrona cywilna, standardy demokratyczne, planowanie i budżet. W Kijowie otwarto Centrum Informacji i Dokumentacji NATO, a następnie Biuro Łącznikowe NATO, obecnie funkcjonujące pod jednym szyldem Przedstawicielstwa NATO na Ukrainie.

Wszechstronny dialog polityczny z Sojuszem w ramach Komisji okazał się bardzo przydatny dla Ukrainy, która mogła dzięki niemu przekonywać sojuszników do swoich racji, m.in. w kolejnych sporach z Rosją – dotyczących adaptacji traktatu CFE o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (zgody państwa gospodarza na stacjonowanie obcych wojsk), statusu bazy w Sewastopolu – i przeprowadzić konsultacje na temat rosyjskiego szantażu energetycznego. Po anektowaniu przez Rosję Krymu i rozpoczęciu agresji w Donbasie w 2014 r. Kijów mógł już liczyć na polityczne i praktyczne poparcie organizacji w otwartym konflikcie z Moskwą. Lobbował też za zamrożeniem współpracy w ramach Rady NATO–Rosja (NRC). Forum Komisji stanowiło także platformę do prezentowania punktu widzenia Kijowa na proces normandzki. Dzisiaj taką rolę odgrywa Rada NATO–Ukraina, która w 2023 r.

¹ Zob. *Speech By Nato Secretary General Willy Claes To The National Press Club Washington D.C.*, NATO, 4.10.1995, nato.int.

² *Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*, NATO, 9.07.1997, nato.int.

zastąpiła Komisję. Ważna różnica między nimi polega na tym, że obecnie jeden kraj nie może blokować zwoływania posiedzeń Rady (co wcześniej robiły Węgry w przypadku Komisji).

Kijów rozumiał, że musi wypracować sobie opinię pożytecznego i solidnego partnera NATO. Skłaniało go to do maksymalnego wysiłku w celu pokazania własnej aktywności na polu praktycznej współpracy. Początkowo był w tym element swoistej rywalizacji z Rosją jako partnerem Sojuszu. Mnożono więc wizyty polityczne i robocze, desygnowano ukraińskich przedstawicieli (w tym dyplomatów, wojskowych, ekspertów i naukowców) na wszystkie możliwe spotkania i projekty. Ukraina chętnie używała swoich poligonów na szkolenia i ćwiczenia wojskowe w ramach PdP. Z tamtego okresu datuje się m.in. obecność ekspertów wojskowych w Jaworowie koło Lwowa, gdzie do czasu ataku raketowego 12 marca 2022 r. funkcjonowało Międzynarodowe Centrum Operacji Pokojowych i Bezpieczeństwa. Najbardziej zauważalnym i docenianym wkładem Ukrainy do partnerstwa z NATO był jej udział praktycznie we wszystkich operacjach i misjach Sojuszu, począwszy od misji na Bałkanach (SFOR, KFOR), a potem w Afganistanie i w antyterrorystycznych operacjach morskich.

Przez wiele lat ukraińskie ambicje współpracy z organizacją natrafiały na utrudnienia z powodu braków kadrowych i językowych czy nieznaności natowskich procedur i zwyczajów. Mocnego

” Brak głębokich reform odbił się negatywnie na bezpieczeństwie Ukrainy. Potwierdziło się to w 2014 r., gdy siły zbrojne i cały aparat systemu bezpieczeństwa okazały się nieprzygotowane do rosyjskiej operacji na Krymie, a początkowo także w Donbasie.

wsparcia Kijowowi w tym zakresie od początku udzielała Polska. Za przykład niech posłuży powstanie w 1998 r. Polsko-Ukraińskiego Batalionu Sił Pokojowych (POLUKRBAT, istniał do 2010 r.), którego żołnierze tworzyli wspólny kontyngent w KFOR w Kosowie, a następnie uczestniczyli w misji ISAF. Od 2014 r. istnieje też Litewsko-Polsko-Ukraińska Brygada z dowództwem w Lublinie, biorąca udział w organizowanych przez NATO ćwiczeniach polowych i sztabowych.

Generalnie Polska od początku rozwoju stosunków Ukrainy z NATO była najmocniejszym (obok Kanady i – po uzyskaniu członkostwa – państw bałtyckich) promotorem otwarcia Sojuszu na ten kraj. POLUKRBAT to jedyna inicjatywa dwustronna wymieniona w Karcie z 1997 r. jako zasługująca na wsparcie organizacji.

To, że Ukraina potrzebowała pomocnej ręki w NATO, wynikało również z jej trudnej sytuacji wewnętrznej, podważającej zaufanie sojuszników. Silnie spolaryzowaną sceną polityczną wstrząsały różne skandale (np. morderstwo dziennikarza śledczego Heorhija Gongadzego), trwały spory konstytucyjne, dochodziło do prób podsycania separatyzmu na Krymie, kwitła korupcja, a jedna trzecia parlamentarzystów stale protestowała przeciwko współpracy z Sojuszem. W 2002 r. reputacja władz była tak zła (oskarżenia wobec prezydenta Leonida Kuczmy o zezwolenie na złamanie międzynarodowego embarga na dostawy broni do Iraku), że podczas szczytu organizacji w Pradze zmieniono porządek alfabetyczny delegacji z angielskiego na francuski tylko po to, aby ukraiński przywódca nie siedział przy stole obrad obok prezydenta USA.

Aspiracje członkowskie na tle problemów z realizacją partnerstwa

Idea członkostwa w NATO pojawiała się w ukraińskiej debacie już 20 lat temu, ale wtedy nie cieszyła się znaczącym poparciem podzielonego społeczeństwa. Mimo to stała się oficjalnym celem polityki państwa po pomarańczowej rewolucji i wyborze Wiktora Juszczenki na prezydenta w 2005 r. Paradoksalnie decyzja szczytu Sojuszu z Bukaresztu z 2008 r. o politycznej woli przyjęcia Ukrainy do organizacji (bez określenia daty) w pewnym sensie osłabiła entuzjazm Kijowa do żmudnej pracy modernizacyjnej i wprowadzania reform. Ukraińcy skoncentrowali się na zabiegach o przyznanie Planu działań na

rzecz członkostwa (MAP) – niezbędnego warunku postępu na drodze do akcesji. Przy ewidentnym braku konsensusu w NATO głośne żądania Kijowa jedynie irytowały większość sojuszników i utrudniały zadanie promotorom spraw Ukrainy. Jego rezygnację z aspiracji do członkostwa po dojściu do władzy Wiktora Janukowycza w 2010 r. w niektórych krajach Sojuszu przyjęto nawet z pewną ulgą.

Brak głębokich reform odbił się negatywnie na bezpieczeństwie Ukrainy. Potwierdziło się to w 2014 r., gdy siły zbrojne i cały aparat systemu bezpieczeństwa

” Rok 2014 był przełomowy dla relacji NATO z Kijowem, gdyż po aneksji Krymu Sojusz nie tylko politycznie stanął po stronie Ukrainy, lecz także zdecydował się udzielić jej konkretnej pomocy.

okazały się nieprzygotowane do rosyjskiej operacji na Krymie, a początkowo także w Donbasie³. Samo uczestnictwo w projektach współpracy z NATO – mających służyć podwyższeniu standardów interoperacyjności, reformie sektora bezpieczeństwa, modernizacji uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz przemysłu zbrojeniowego, poprawie jakości wymiaru sprawiedliwości, przejrzystości budżetu obronnego, nie mówiąc o walce z korupcją – przekładało się na wprowadzanie zmian w kraju tylko w niewielkim stopniu⁴.

Inną lekcją z ówczesnego etapu partnerstwa – do 2014 r. – było widoczne niezrozumienie doniosłości sprzężenia zwrotnego łączącego debatę na forum NATO i ocenę partnera w państwach członkowskich. Dla przykładu w Kijowie lekceważono nieco znaczenie raportów implementacyjnych składanych przez Ukrainę w ramach realizacji Rocznych Programów Narodowych (ze szczegółowo rozpisаныmi zadaniami, uzgodnionymi wspólnie przez Brukselę i Kijów), choć Sojusz przykładał dużą wagę do tej kwestii, a same raporty są czytane z uwagą we wszystkich stolicach.

Oferta współpracy dla Kijowa w zakresie specjalnego partnerstwa poszerzała się zarówno w treści, jak i w formie. Początkowo sojusznicy proponowali zestaw tematów podobny do tego dostępnego dla innych partnerów, ale z dodatkiem specjalnych formatów dialogu. Obejmowały one procedurę natychmiastowych konsultacji w wypadku kryzysu, z której korzystano np. w 2018 r. podczas rosyjskiej blokady Cieśniny Kerczeńskiej, oraz powołanie odrębnych struktur roboczych. Wartościowymi okazały się zwłaszcza Wspólna Grupa ds. Reform Obronnych (JWGDR) i równoległa Wspólna Grupa ds. Współpracy Techniczno-Obronnej (JWGDT). Obszar kooperacji systematycznie rozszerzano, również ze względu na decyzje z 2008 r., które dały Ukrainie status aspiranta, z gwarantowaną pomocą Sojuszu w dochodzeniu do standardów NATO⁵. W Brukseli nie kontestowano zawieszenia wniosku o akcesję w latach 2010–2014, a po zmianie kursu Kijowa powrócono na ścieżkę integracyjną. Po przyjęciu przez ukraiński parlament ustawy określającej członkostwo jako cel strategiczny państwa w 2017 r., a następnie przeprowadzeniu w 2019 r. niezbędnych zmian w konstytucji proces ten jeszcze przyspieszył.

Dużo wymiernych korzyści przyniosły Ukrainie programy pomagające jej reformować system edukacyjny i struktury aparatu bezpieczeństwa, włącznie z mechanizmami jego kontroli. Było to przedsięwzięcie wymagające i istotne pod względem skali wyzwania – sama SBU liczyła w 2014 r. ok. 30 tys. osób. Trudna do przeszacowania okazała się kooperacja wojskowa. Tysiące ukraińskich oficerów zdobyło nowe umiejętności i podwyższyło kwalifikacje poprzez udział w misjach, ćwiczeniach i rozmaitych projektach współpracy. Dla ilustracji generał Ołeksandr Syrski, obecny głównodowodzący sił zbrojnych

³ Raport dla Zgromadzenia Parlamentarnego NATO z 2019 r. sugerował, że w 2014 r. Ukraina mogła wystawić zaledwie 6-tysięczną brygadę zdolną do walki (z całej 150-tysięcznej armii), a postępy wojsk rosyjskich i wspieranych przez nie oddziałów w Donbasie zostały powstrzymane głównie dzięki siłom ukraińskich ochotników. Zob. J. Cordy, *Ukraine: Five Years After the Revolution of Dignity*, CDS DG, 13.10.2019, s. 9, nato-pa.int.

⁴ Problem rozdźwięku pomiędzy deklaracjami a praktyczną implementacją partnerstwa dobrze opisał były szef Biura Łącznikowego w Kijowie. Zob. J. Greene, *Szczególne Partnerstwo NATO–Ukraina obchodzi dwudziestolecie – wnioski na przyszłość*, NATO Review, 4.07.2017, nato.int.

⁵ Szczegółowe informacje na temat różnych programów partnerstwa NATO–Ukraina są dostępne na stronie internetowej NATO. Zob. *Relations with Ukraine*, NATO, 10.05.2024, nato.int.

Ukrainy spędził w 2013 r. wiele miesięcy w Kwaterze Głównej NATO, zaś generał Ołeksandr Pawluk, który dowodził obroną Kijowa wiosną 2022 r., był dowódcą ukraińskiego kontyngentu w KFOR.

To, jak ważna jest w praktyce realizacja wysokich standardów promowanych przez Sojusz, pokazały wieloletnie wysiłki NATO zachęcające Ukrainę do zapewnienia cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi oraz do solidnej edukacji wojskowych w zakresie poszanowania instytucji demokratycznych. Można było się o tym przekonać podczas pomarańczowej rewolucji w 2004 r., gdy konkretni dowódcy dysponujący doświadczeniem z uczestnictwa w PdP odmówili tłumienia obywatelskich protestów przeciwko sfałszowanym wyborom. Także w 2014 r. w trakcie rewolucji godności siły zbrojne pozostały politycznie neutralne i wierne konstytucyjnym zasadom.

Historyczne decyzje NATO z 2014 r. i ich pokłosie dzisiaj

Rok 2014 był przełomowy dla relacji NATO z Kijowem, gdyż po aneksji Krymu Sojusz nie tylko politycznie stanął po stronie Ukrainy, lecz także zdecydował się udzielić jej konkretnej pomocy. Za najważniejsze sprawy uznano pilną transformację sił zbrojnych, aby mogły one stawić czoło rosyjskiej agresji, podwyższenie poziomu interoperacyjności z NATO oraz dopuszczenie Ukrainy do większej liczby natowskich ćwiczeń. Co istotne, Sojusz zobowiązał się, że jego wsparcie będzie okazywane zarówno kolektywnie, jak i indywidualnie, przez członków⁶.

Sojusznicy rozpoczęli intensywny program szkolenia ukraińskich sił zbrojnych na Ukrainie i poza jej granicami. Dzięki niemu do 2022 r. zasoby tamtejszych oddziałów gotowych do działań bojowych zwiększyły się wielokrotnie. Praktycznie od podstaw przeszkolono siły specjalne. W 2016 r. zainicjowano Wszechstronny Pakiet Wsparcia (CAP) dla Ukrainy, w ramach którego zaczęto realizować wiele projektów modernizacyjnych, wzmacnianych doradztwem m.in. przedstawicielstwa NATO w Kijowie. Powołano też liczne fundusze powiernicze (finansowane poprzez dobrowolne wkłady). Skoncentrowano się przy tym na obszarach, w których pomoc Sojuszowi zapewnia największą wartość dodaną. Należą do nich: unowocześnienie systemu dowodzenia i łączności (C4), rehabilitacja medyczna oraz szkolenie zawodowe cywili pracujących dla wojska. Po 2014 r. NATO i sojusznicy intensywnie wspomagały wzmacnianie zdolności obronnych Ukrainy (szczególnie na polu cyberbezpieczeństwa) i ochrony krytycznej jej infrastruktury oraz w poszerzeniu dostępu tego państwa do informacji wywiadowczych. Bez tego mogło ono nie przetrwać rosyjskiego ataku w lutym 2022 r.

Opisana powyżej formuła wsparcia nadal funkcjonuje. Choć NATO do niedawna odmawiało włączenia się w bezpośrednią pomoc woj-

» Niemniej jednak to NATO – jako zwornik obrony zbiorowej Zachodu – ma najwięcej do zaproponowania (i stracenia) w sprawie losów wojny.

skową, to konsekwentnie poszerza zakres działania o nowe obszary i kategorie. Po rosyjskiej inwazji w 2022 r. Sojusz rozpoczął organizowanie dostaw sprzętu i innych środków „nieśmiercionośnych”. W proces ten wprzęgnięto różne jego struktury – zbierają one środki, analizują potrzeby oraz zawierają kontrakty w imieniu uczestników danego projektu w ramach funduszu CAP. Lista dostarczanych Kijowi pozycji jest długa: obejmuje m.in. racje żywnościowe, paliwo, sprzęt do usuwania min, przenośne mosty czy systemy zwalczania dronów. Na szczycie w Wilnie w 2023 r. program CAP przekształcono w długofalowy projekt z mocniejszą podstawą finansowania. Dzięki dokonywaniu wspólnych zamówienia uzbrojenia poprzez agencje NATO sojusznicy uzupełniają swoje zasoby, których mogą używać do wspierania Kijowa⁷.

⁶ Zob. „A strong NATO in a changed world”. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the “Brussels Forum”, NATO, 21.03.2014, nato.int.

⁷ Zob. *NATO concludes contracts for another \$1.2 billion in artillery ammunition*, NATO, 23.01.2024, www.nato.int.

Rola NATO we wspieraniu Ukrainy

Choć ciężar udzielania pomocy Kijowowi spoczywa przede wszystkim na konkretnych państwach (NATO i partnerskich) – to one są dysponentami funduszy i sprzętu oraz decydują o oddelegowaniu swojego personelu wojskowego i cywilnego do szkolenia Ukraińców – to rola Sojuszu we wspomaganie samoobrony Ukrainy podczas trwającej już dwa i pół roku wojny jest wyjątkowa. Inne organizacje międzynarodowe wykonują istotną pracę na rzecz wsparcia Kijowa na rozmaitych płaszczyznach (w tym kontekście warto wspomnieć o fundamentalnym znaczeniu różnorodnych funduszy i wojskowej misji szkoleniowej pod szyldem Unii Europejskiej, o perspektywie członkostwa w niej dla Ukrainy czy o roli G7 w zakresie koordynacji sankcji i skutecznego apelu o zawieranie z Kijowem dwustronnych porozumień o współpracy w obszarze bezpieczeństwa). Niemniej jednak to NATO – jako zwornik obrony zbiorowej Zachodu – ma najwięcej do zaproponowania (i stracenia) w sprawie losów wojny.

Na polu walki rozstrzygną się szanse na trwałą pokój i odbudowę Ukrainy, a podstawowy warunek ich istnienia to wyposażenie jej w niezbędne środki i zdolności militarne. Potencjalnie Sojusz ma do tego najlepsze instrumenty, wiedzę, struktury oraz wyjątkową zdolność połączenia wysiłków USA, Kanady i europejskich członków. Do tej pory jednak atutów tych nie wykorzystywano ze względów politycznych, a Stany Zjednoczone i liczne państwa Starego Kontynentu stosowały bardzo szeroką interpretację obowiązującej decyzji o niewłączaniu bezpośrednio NATO do działań operacyjnych, aby uniknąć otwartego konfliktu z Rosją. Strach przed eskalacją blokował dostawy systemów, których Kijów mógłby użyć do rażenia celów na terenie Rosji. Mimo że sojusznicy dostarczają mu obecnie prawie 100% pomocy wojskowej, organizację wyłączone z jej koordynacji.

Dzisiaj Ukraina broni przed Rosją dostępu do wschodniej flanki NATO oraz wiąże i wyczerpuje potencjał ofensywny agresora. Jeśli przegra, to utraci część swojego terytorium (a może i suwerenność), a wszystkie ciężary i ryzyka ponoszone aktualnie przez sojuszników w związku z pomocą Kijowowi wydadzą się nieistotne wobec realnego zagrożenia agresją na któreś z państw NATO. Warto dodać, że Rosja kontrolowałaby wtedy wszystkie zasoby Ukrainy, a cała misterna strategia jej wzmocnienia bez bezpośredniego udziału bojowego NATO w obronie tego państwa ległaby w gruzach⁸.

” NATO zamierza przejąć zadania planowania oraz implementacji dostaw broni i amunicji wypracowanych w ramach kierowanej przez USA Grupy Kontaktowej ds. Obrony Ukrainy.

Pamiętając o wspomnianych iluzjach, jakie wykreowało memorandum budapesztańskie, walory obecnych porozumień o bezpieczeństwie podpisywanych z inicjatywy G7 w tym roku między Ukrainą a indywidualnymi sojusznikami (ostatnio z USA)⁹ należy oceniać ostrożnie. Na pewno dokumenty te pomagają politycznie w mobilizowaniu pomocy w poszczególnych stolicach i stanowią w tym zakresie wartość dodaną na krótką metę (zwłaszcza dopóki podlegają realizacji przy użyciu środków gwarantowanych tylko do końca tego roku)¹⁰, ale nie mogą dorównać znaczeniem długofalowemu wsparciu ze strony całego NATO.

⁸ P. Ames, *Ukraine: cost of inaction – What’s at stake for our economies, politics and democracies*, Friends of Europe, 28.05.2024, friendsofeurope.org.

⁹ Zob. *Bilateral security agreement between Ukraine and the United States of America*, Prezydent Ukrainy, 13.06.2024, president.gov.ua.

¹⁰ Zob. J. Gotkowska, K. Niecypor, J. Graca, *Zachód–Ukraina: umowy o współpracy w obszarze bezpieczeństwa*, OSW, 19.01.2024, osw.waw.pl; W. Lorenz, *Dwustronne umowy o bezpieczeństwie z Ukrainą – szanse i wyzwania*, PISM, 26.02.2024, pism.pl.

Nowy plan na szczyt NATO w Waszyngtonie i co dalej?

Rosnące zrozumienie potrzeby usprawnienia wspierania wysiłku obronnego Ukrainy korzystnie wpłynęło na dyskusje sojuszników na ten temat w ostatnich miesiącach i pozwoliło wykrystalizować kształt nowej roli NATO w tym procesie. Na szczycie w Waszyngtonie ma zostać przyjęty nowy plan pod nazwą „Pomoc na rzecz bezpieczeństwa i szkolenia Ukrainy” (NATO Security Assistance and Training for Ukraine), a po spotkaniu ministrów obrony Sojuszu 13–14 czerwca br. znana jest już większość jego elementów.

NATO zamierza przejąć zadania planowania oraz implementacji dostaw broni i amunicji wypracowywanych w ramach kierowanej przez USA Grupy Kontaktowej ds. Obrony Ukrainy (tzw. grupa Ramstein). Do tej pory poczynania te koordynowali Amerykanie poprzez Grupę Wsparcia Bezpieczeństwa Ukrainy (SAG-U) podporządkowaną Dowództwu Sił Lądowych USA w Wiesbaden¹¹, a prace – jako dowódca sił amerykańskich w Europie, a nie naczelny dowódca sił sojuszniczych w Europie (SACEUR) – nadzorował generał Christopher G. Cavoli. Po szczycie w Waszyngtonie bezpośrednie kierownictwo SAG-U ma przejąć trzygwiazdkowy generał z ramienia Sojuszu, a grupa ma zostać przekształcona w natowskie dowództwo, któremu będą podlegać elementy logistyczne na wschodniej flance (najważniejszy z nich jest dziś hub logistyczny w Rzeszowie). Ich podporządkowanie NATO musi również oznaczać przejęcie przez Sojusz odpowiedzialności za ich ochronę i finansowanie. Nowy plan działania ma też objąć zadania logistyczne NATO dotyczące koordynacji transportu, a nawet naprawy dostarczanego sprzętu.

Kolejną składową nowej roli Sojuszu w ramach wsparcia dla Ukrainy będzie rozpoczęcie prac przez Połączone Centrum Analiz, Szkolenia i Edukacji NATO–Ukraina z siedzibą w Bydgoszczy. To tam ma się również odbywać wymiana doświadczeń i lekcji z pola walki. W tej materii Ukraina ma się czym dzielić, a jej nowatorskie wykorzystanie własnego i dotychczas otrzymanego uzbrojenia – mimo rażącej dysproporcji jej sił w porównaniu z potencjałem agresora, którą tylko częściowo wyrównuje zachodnia pomoc – doprowadziło na przykład do znaczącego ograniczenia możliwości działania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. Zademonstrowało także zdolności efektywnego użycia statków bezałogowych niszczących obiekty infrastruktury krytycznej w głębi Rosji oraz likwidacji niektórych systemów obrony powietrznej S-300.

Jak na razie nie udało się uzgodnić odrębnego planu finansowania wsparcia wojskowego dla Ukrainy, forsowanego przez sekretarza generalnego Jensa Stoltenberga. Sojusznicy mieliby zadeklarować gotowość przeznaczenia na nie 40 mld dolarów rocznie. Podział kosztów miałyby następować na podstawie PKB, co oznaczałoby, że USA zobowiązałyby się dostarczać pomoc wartą połowę tej sumy. Członkowie nadal kontestują szczegóły takiej deklaracji (rozlicziliby się z niej na forum NATO), a Węgry już zapowiedziały, że nie będą uczestniczyć finansowo i personalnie w funduszu. Szanse na takie posunięcie sojuszników – nawet w mniej ambitnej formie – są jednak nadal duże.

Przyjęcie tego pakietu decyzji byłoby najlepszą wiadomością ze szczytu dla Kijowa – oznaczałoby przekroczenie przez NATO kolejnego Rubikonu zaangażowania się w bezpieczeństwo Ukrainy. Pomogłoby to zmierzyć się z problemem proliferacji różnorodnych inicjatyw, usprawniłoby proces zgrywania potrzeb Kijowa i realnie dostępnych zasobów, uczyniłoby go bardziej przejrzystym. Politycznie i instytucjonalnie związałyby to Sojusz z Ukrainą na dłuższą metę oraz ułatwiło zadanie członkom chcącym przekonać innych do rozpoczęcia akcesji tego państwa.

¹¹ Zob. *Press Release – US Department of Defense establishes Security Assistance Group-Ukraine in Wiesbaden, U.S. Army Europe and Africa*, 16.11.2022, europeafrica.army.mil.

To o tyle istotne, że po ostatnich wypowiedziach amerykańskiego prezydenta¹² wiadomo już, że nie ma szans na przyspieszenie zaproszenia Ukrainy do NATO, nie mówiąc o wyznaczeniu ram czasowych drogi do członkostwa na szczycie. Do momentu zakończenia konfliktu Waszyngton – i inne stolice, na czele z Berlinem – wolą udzielać długofalowego wsparcia Kijowowi, co postrzegają jako wystarczające i mniej ryzykowne dla interesów organizacji. Czynione obecnie kroki, jeśli zostaną właściwie zrealizowane przez sojuszników i samą Ukrainę, nie tylko pomogą w skutecznym prowadzeniu wojny teraz, lecz także mogą odegrać rolę katalizatora dla sprawy akcesji tego państwa do NATO w przyszłości.

Sprawa bezpośredniego zaangażowania się Sojuszu w działania operacyjne przeciwko Rosji, zwłaszcza gdyby zostało ono wymuszone objęciem Ukrainy gwarancjami artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego w trakcie wojny, nie może liczyć na konsensus w NATO. Dlatego też, mimo że nowy mandat nie stanie się panaceum na wszystkie problemy, to na razie nie ma dla niego dobrej alternatywy. Sojusz nie jest gotów pójść na wojnę z Rosją, ale wyraża już gotowość do wykorzystania swoich atutów jako organizacji do poprawy skuteczności i koordynacji istniejących programów narodowych, jak również tych prowadzonych pod szyldem innych instytucji. Użycie wszystkich instrumentów pomocy dostępnych w dzisiejszej formule partnerstwa będzie najbardziej realistyczną opcją na drodze do wspólnego sukcesu NATO i Ukrainy.

¹² *Transcript of President Joe Biden's Interview With TIME*, Time, 4.06.2024, [time.com](https://www.time.com).