



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 99 (1672), 30 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy współpracy NATO–Ukraina

Daniel Szeligowski

Na szczycie w Brukseli NATO wyraziło gotowość do rozwoju współpracy z Ukrainą. Będzie ona jednak zależać od stanu reform wewnętrznych w tym państwie. Obecnie jest on niewystarczający, aby Ukraina mogła liczyć na pogłębienie relacji z Sojuszem. Ukraińskie władze powinny kontynuować zmiany w sektorze bezpieczeństwa i obrony oraz zwiększyć interoperacyjność ukraińskich sił zbrojnych z siłami NATO.

Sytuacja na Ukrainie była jednym z tematów szczytu NATO w Brukseli (11–12 lipca br.). Dyskusja odbyła się podczas trójstronnego spotkania na temat bezpieczeństwa w regionie Morza Czarnego z udziałem państw Sojuszu, Ukrainy i Gruzji. Nie udało się doprowadzić do odrębnego posiedzenia Komisji NATO–Ukraina. Sprzeciw wyraziły Węgry, które ze względu na spór z Ukrainą, dotyczący ukraińskiej reformy edukacji, od jesieni ub.r. blokują spotkania Komisji.

Postanowienia szczytu NATO odnośnie do współpracy z Ukrainą. Spotkanie w Brukseli nie nadało nowej dynamiki stosunkom NATO–Ukraina. W deklaracji końcowej zaznaczono jedynie, że pozostają w mocy decyzje podjęte w 2008 r. na szczycie NATO w Bukareszcie, w tym zapewnienie, iż w przyszłości Ukraina stanie się członkiem Sojuszu. NATO potwierdziło wsparcie dla suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, wezwało Rosję do wycofania wojsk z obszaru tego państwa i potępiło aneksję Krymu. Jednocześnie wezwało ukraińskie władze do kontynuowania reform wewnętrznych, zwłaszcza w sektorze bezpieczeństwa i obrony. Sojusz zapewnił, że nadal będzie udzielał Ukrainie wsparcia na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych i przyjęcia standardów NATO.

Mimo starań władz Ukrainy państwo to nie zostało objęte Programem Rozszerzonych Możliwości. Strona ukraińska liczyła, że uzyska taką szansę w zamian za rezygnację z ubiegania się na szczycie w Brukseli o plan działań na rzecz członkostwa w Sojuszu (którego nie miała szansy otrzymać). Choć Program nie otwiera drogi do członkostwa w NATO, to przewiduje dodatkową współpracę, m.in. w zakresie planowania, ćwiczeń i wymiany informacji. Skierowany jest do tych partnerów Sojuszu, którzy wnoszą szczególny wkład w jego operacje (uczestniczą w nim Australia, Finlandia, Gruzja, Jordania i Szwecja). Część państw członkowskich NATO nie wyraziła jednak zgody na zaproszenie Ukrainy, uzasadniając swoją decyzję m.in. zbyt niskim poziomem interoperacyjności ukraińskich sił zbrojnych (SZ) z siłami NATO.

Reformy sektora bezpieczeństwa i obrony na Ukrainie. Po 2014 r. ukraińskie władze rozpoczęły szeroko zakrojone reformy w sektorze bezpieczeństwa i obrony, wymuszone koniecznością przeciwdziałania rosyjskiej agresji. Zmiany dotknęły przede wszystkim wojsko, którego potencjał znacząco wzrósł. Niemal dwukrotnie zwiększono liczbę żołnierzy w służbie czynnej – do poziomu powyżej 200 tys. osób. Przeszło trzykrotnie podniesiono wydatki na armię – w 2018 r. powinny wynieść ok. 3,3 mld dol., choć jest to wciąż znacząco poniżej potrzeb (Ministerstwo Obrony wnioskowało o ponad 5 mld dol.). Równolegle zainicjowano reformę systemu kierowania i dowodzenia. Ukraiński resort obrony zakłada, że tamtejsze SZ już pod koniec 2020 r. będą w pełni opierać się na standardach NATO i osiągną interoperacyjność z siłami Sojuszu. Cel ten będzie jednak trudny do zrealizowania. W lutym br. szef misji Ukrainy przy NATO

Wadym Prystajko ocenił, że do tego czasu udało się wdrożyć jedynie 25% standardów Sojuszu (m.in. w zakresie audytu, szkoleń i wyposażenia).

Jednocześnie w ostatnich tygodniach NATO coraz wyraźniej zgłasza zastrzeżenia do tempa i zakresu ukraińskich reform, w tym do poziomu wykonania przez Ukrainę Rocznego planu działania. Główne zarzuty dotyczą braku cywilnej kontroli nad SZ. Mimo wielokrotnych zapewnień ukraińskich władz nie doszło dotychczas do jej wprowadzenia, co osłabia wiarygodność Ukrainy wśród państw NATO. Przyjęta przez ukraiński parlament pod koniec czerwca br. ustawa o bezpieczeństwie narodowym przewiduje, że cywilni urzędnicy staną na czele Ministerstwa Obrony dopiero 1 stycznia 2019 r.

NATO wskazuje też na konieczność wzmocnienia przez Ukrainę parlamentarnej kontroli nad sektorem bezpieczeństwa i obrony, w tym nad wydatkami obronnymi oraz służbami specjalnymi. Prawdopodobnie jednak ukraińskie władze będą opóźniać wprowadzenie tych zmian, aby nie uderzyć w interesy powiązanych z nimi grup biznesowych, które obecnie uzyskują korzyści finansowe dzięki nieprzejrzystemu systemowi zamówień obronnych.

Znaczenie relacji NATO-Ukraina. Stosunki NATO i Ukrainy uległy znaczącej intensyfikacji po rosyjskiej agresji na to państwo. Sojusz aktywnie zaangażował się w pomoc Ukrainie, zarówno na poziomie strategicznym – poprzez doradztwo z zakresu reformy sektora bezpieczeństwa i obrony, jak i taktycznym – w ramach szkoleń realizowanych dla ukraińskich jednostek przez instruktorów z państw NATO (w tym Polski). Na szczycie w Warszawie państwa Sojuszu zatwierdziły dodatkowo Kompleksowy Pakiet Pomocy dla Ukrainy, obejmujący m.in. projekty z zakresu poprawy efektywności systemów dowodzenia i łączności, logistyki, bezpieczeństwa cybernetycznego oraz rehabilitacji medycznej. Ukraińskie władze po 2014 r. uznały zaś członkostwo w Sojuszu za priorytet polityki zagranicznej i zapowiedziały zainicjowanie zmian, w wyniku których dążenie do członkostwa w NATO – a także w UE – zostałyby zapisane w ukraińskiej konstytucji (akcesję do Sojuszu popiera obecnie ok. 40–45% Ukraińców). Mimo że przystąpienie Ukrainy do NATO jest w najbliższym czasie mało prawdopodobne ze względu na brak konsensusu w tej sprawie wśród obecnych członków Sojuszu, dalsza współpraca ma dla obu stron kluczowe znaczenie polityczne. Aneksja Krymu osłabiła wiarygodność polityki NATO wobec partnerów. Wsparcie Sojuszu dla Ukrainy stanowi zatem sygnał, że nie zgadza się na rosyjską politykę tworzenia stref wpływów i broni zasad, na których oparty jest porządek europejski. Ukrainie natomiast daje to szansę na wzmocnienie bezpieczeństwa i dalsze uniezależnienie się od Rosji.

Perspektywy. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem krótkoterminowym jest utrzymanie obecnego stanu dwustronnych relacji NATO–Ukraina. Sojusz nadal będzie udzielał jej wsparcia na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych, zarówno na poziomie strategicznym, jak i taktycznym. Zostanie jednak położony nacisk na skuteczniejsze wykorzystanie już istniejących instrumentów, szczególnie Rocznego planu działania, który strona ukraińska traktowała dotychczas w sposób ambiwalentny, uznając jedynie za fakultatywny na drodze do członkostwa w Sojuszu. Ewentualne pogłębienie współpracy między NATO i Ukrainą należy rozpatrywać najwcześniej w średniej perspektywie. Będzie ono uzależnione od dalszego postępu Ukrainy w reformowaniu sektora bezpieczeństwa i obrony, zwłaszcza od ustanowienia cywilnej kontroli nad armią, oraz zwiększenia interoperacyjności ukraińskich SZ z siłami Sojuszu.

NATO będzie jednocześnie kontynuować wywieranie presji na ukraińskie władze, aby wywiązały się ze swoich zobowiązań w zakresie reformowania tego sektora. Dla rosnącej liczby członków Sojuszu konieczność przeciwdziałania przez Ukrainę rosyjskiej agresji nie uzasadnia już dalszego opóźniania reform wewnętrznych. Z polskiego punktu widzenia istotne będą zwłaszcza zmiany na rzecz zwiększenia przejrzystości wydatków obronnych oraz liberalizacji rynku przemysłu obronnego, które ułatwiłyby współpracę polskich przedsiębiorstw z partnerami ukraińskimi. Brak możliwości pogłębienia współpracy z NATO w krótkim czasie, co mogłoby zostać wykorzystane na potrzeby zbliżającej się kampanii prezydenckiej na Ukrainie, będzie jednak znacząco osłabiać wolę polityczną ukraińskich władz do prowadzenia dalszych reform.

W najbliższym czasie węgierskie władze prawdopodobnie utrzymają blokadę posiedzeń Komisji NATO–Ukraina w związku ze sporem o ukraińską ustawę o edukacji. Ukraina deklaruje chęć wypełnienia zaleceń Komisji Weneckiej, od wdrożenia których Węgry uzależniają wycofanie weta. Nastąpi to jednak najwcześniej jesienią br., gdy parlament wznowi prace po wakacyjnej przerwie. Możliwe, że w przyszłości Węgry ponownie zdecydują się na blokadę współpracy NATO–Ukraina, zwłaszcza w przypadku przyjęcia przez Ukrainę nowej ustawy o zasadach wykorzystania języka urzędowego, która osłabiłaby pozycję języków mniejszości narodowych. W lutym br. Sąd Konstytucyjny uznał dotychczasowy akt prawny regulujący tę kwestię za niezgodny z konstytucją. W polskim interesie leży, aby obecne i ewentualne nowe spory między Węgrami i Ukrainą zostały rozwiązane na płaszczyźnie dwustronnej i nie wpływały na współpracę Sojuszu z Ukrainą.