



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 56 (396) • 19 września 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Współpraca NATO–Ukraina po wizycie premiera Janukowycza w Brukseli 14 września 2006 r.

Marek Madej

Zapowiedź ukraińskiego premiera wstrzymania starań Ukrainy o zainicjowanie procesu akcesji do NATO osłabi i ograniczy współpracę Sojuszu z Ukrainą. Deklaracja ta jest zbieżna z poglądami większości ukraińskich obywateli. Dlatego też państwa NATO powinny skoncentrować się na działaniach służących zmianie stosunku Ukraińców do integracji. Polska, dzięki dobrym relacjom z Ukrainą na szczeblu rządowym oraz możliwościom rozwoju współpracy w wymiarze pozarządowym, może odegrać w tych wysiłkach istotną rolę.

Podczas wizyty w Brukseli 14 września 2006 r. ukraiński premier Wiktor Janukowycz zapowiedział w rozmowie z sekretarzem generalnym NATO wstrzymanie starań o integrację Ukrainy z Sojuszem, w tym o uczestnictwo w Planie działań na rzecz członkostwa (Membership Action Plan – MAP). Zapewnił jednak o woli zacieśniania współpracy zgodnie z zasadami prowadzonego w ramach Szczególnego Partnerstwa NATO z Ukrainą od kwietnia 2005 r. Zintensyfikowanego Dialogu.

Motywy deklaracji Janukowycza. Zapowiedź premiera odpowiada oczekiwaniom większości obywateli Ukrainy, wśród których przeważają przeciwnicy zbliżenia z NATO i członkostwa w Sojuszu (obecnie ponad 60%, wobec najwyżej 25% zwolenników)¹. Szczególnie antynatowskie nastroje panują w południowej i wschodniej części kraju, zdominowanej przez wyborców Partii Regionów kierowanej przez Janukowycza. Duże znaczenie ma także stanowisko Rosji, krytyczne wobec zbliżenia Ukrainy ze strukturami zachodnimi, a zwłaszcza jej członkostwa w NATO. W zamyśle Janukowycza zapowiedź wstrzymania integracji z NATO miała zapewne stanowić ważny sygnał dla Federacji Rosyjskiej, istotny w kontekście czekających rząd ukraiński z końcem roku rozmów na temat cen i warunków dostaw rosyjskiego gazu na Ukrainę. Poza tym z perspektywy wspierających Partię Regionów oligarchów ze wschodniej Ukrainy priorytetowe w stosunkach z zachodem Europy są relacje z UE. Rząd Janukowycza może więc liczyć (niekoniecznie zasadnie), iż osłabienie pronatowskiego kursu polityki zagranicznej pozwoli uzyskać ze strony Rosji większą swobodę w kontaktach z Unią.

Oceny wypowiedzi Janukowycza. Na Ukrainie deklarację premiera skrytykował prezydent Wiktor Juszczenko i jego ugrupowanie Nasza Ukraina, uczestniczące w rządzącej koalicji. Reprezentujący NU ministrowie obrony i spraw zagranicznych, jak i sam prezydent, zapowiedzieli, że integracja z NATO pozostanie dla Ukrainy celem strategicznym, a deklarację Janukowycza uznali za niezgodną z ustaleniami koalicyjnymi. Zważywszy jednak na niechęć do NATO większości obywateli, umiarkowaną popularność NU i prezydenta, brak alternatywy dla obecnej koalicji rządowej oraz zwiększony zakres uprawnień premiera po wprowadzonej w 2006 r. reformie konstytucyjnej, wydaje się, że w tym sporze przewagę ma frakcja szefa rządu i to ona nada ton polityce Ukrainy wobec NATO.

Ocena deklaracji Janukowycza z perspektywy Sojuszu jest mniej jednoznaczna. Dla NATO kluczowymi obecnie problemami są transformacja wojskowa, oraz sukces bieżących operacji. Rozszerzenie jest traktowane jako kwestia drugo-

¹Zob. A. Szeptycki, *Protesty na Ukrainie przeciwko współpracy wojskowej z USA i NATO*, „Biuletyn” (PISM), nr 36 (376) z 13 czerwca 2006 r.

rzędna, a przy tym skomplikowana i konfliktogenna. Sojusznicy inni niż Polska, kraje bałtyckie i USA mało entuzjastycznie odnoszą się do decyzji o szybkim przyznaniu Ukrainie MAP. To nastawienie umacnia różnice stanowisk przywódców ukraińskich wobec NATO (których dowodem jest deklaracja Janukowycza), zaniedbanie przez Kijów sprawy zbliżenia z Sojuszem w czasie kryzysu w związku z formowaniem rządu po ostatnich wyborach, krytyczne stanowisko Rosji oraz niedociągnięcia reform ukraińskiego sektora bezpieczeństwa. Dlatego ewentualny nacisk Kijowa w sprawie zaproszenia do MAP na zaplanowanym na 28–29 listopada szczycie NATO w Rydze (co dałoby Ukrainie szansę otwarcia procesu akcesyjnego już w 2008 r.) byłby nieskuteczny. Wówczas jednak NATO obarczono by winą za niepowodzenie starań Ukrainy. Poglębiłoby to niechęć Ukraińców do Sojuszu, osłabiłoby pozycję Juszczynki i jego zwolenników, a umocniłoby stronnictwa antynatowskie. W rezultacie zmniejszyłoby się szanse udziału Ukrainy w NATO, co stanowiłoby zły sygnał dla pozostałych kandydatów (zwłaszcza Gruzji). Dlatego wypowiedź Janukowycza, choć osłabi współpracę Paktu z Ukrainą, nie jest dla NATO „najgorszym możliwym scenariuszem”.

Perspektywy. Realizacja przez ukraiński rząd deklaracji Janukowycza będzie oznaczać osłabienie współpracy Ukrainy z NATO. Program celów (*Target Plan*) na rok 2006 r. nie zostanie w pełni wykonany, a kolejny (na rok 2007) będzie zapewne mniej ambitny, zwłaszcza w dziedzinach istotnych dla ewentualnej synchronizacji i integracji systemu obronnego Ukrainy ze strukturami NATO (budżet i planowanie obronne, demokratyczna kontrola nad armią i służbami bezpieczeństwa). Może dojść do rezygnacji lub opóźnień w realizacji części zamierzeń w ramach opracowanych przy wsparciu NATO długofalowych programów reform ukraińskiego sektora bezpieczeństwa oraz redukcji i profesjonalizacji sił zbrojnych. Parlament ukraiński prawdopodobnie nadal będzie odwlekał ratyfikację umowy z NATO o transporcie strategicznym z 2004 r. Realnym zagrożeniem będzie obniżenie rangi stosunków z NATO w ukraińskiej polityce i zaniechanie przez rząd ogólnokrajowych kampanii informacyjnych na jego temat, do czego zobowiązywały dotychczasowe plany współpracy. Brak akcji informacyjnej o Sojuszu umacniałby postawy niechętne lub obojętne wobec niego, zmniejszając w oczach Ukraińców wagę samego zbliżenia. Oddaliłoby to perspektywę uczestnictwa Ukrainy w MAP i zapewne przesądziłoby o wyniku ewentualnego referendum akcesyjnego, będącego warunkiem rozpoczęcia przez Kijów rozmów o członkostwie. Nie można jednak też wykluczyć, iż po wykorzystaniu w celach wyborczych antynatowskich sentymentów oraz odsunięciu w przyszłość sprawy członkostwa Ukrainy w Sojuszu Janukowycz, a więc i jego rząd, zacznie wykazywać większą wolę współpracy z Paktem, przynajmniej w wybranych dziedzinach.

W tej sytuacji Sojusz nie będzie mógł inicjować działań szybko i znacząco zacieśniających więzi z Ukrainą oraz nadających im bardziej integracyjny charakter. W najbliższym czasie powinien raczej podtrzymywać współpracę w najszerszym akceptowanym przez rząd w Kijowie zakresie, zwłaszcza w dziedzinach już teraz przynoszących Ukrainie wymierne korzyści (np. niszczenie zbędnego sprzętu wojskowego). Powinien też zabiegać o jak najpełniejszą i terminową realizację przez Ukrainę uzgodnionych programów modernizacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza reform ukraińskiego sektora bezpieczeństwa oraz zapewnienia właściwej ochrony informacji niejawnych. Słabości w tych dziedzinach są bowiem najczęściej wskazywane jako świadczące o jej niegotowości do udziału w MAP.

Do wskazanych działań w pełni jest wystarczająca obecna struktura instytucjonalna Szczególnego Partnerstwa NATO z Ukrainą, wyjątkowa na tle pozostałych więzi partnerskich Sojuszu. Jej złożoność i skala utrudniają zresztą dokonanie modyfikacji podnoszących jakość współpracy bez zmiany jej charakteru na jednoznacznie integracyjny.

Zadaniem o kluczowym znaczeniu jest informowanie ukraińskiego społeczeństwa o korzyściach płynących ze współpracy z Sojuszem. Takie akcje powinny eksponować zalety modernizacji armii, transferów technologii i perspektywy rozwoju współpracy naukowej i przemysłów obronnych, czy też zyski z demokratyzacji systemu politycznego. Przypuszczalnie ograniczone zainteresowanie ukraińskiego rządu taką aktywnością wymuszałoby koncentrację Sojuszu na współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz na szczeblu eksperckim. Szczególną uwagę należałoby poświęcić dotarciu do rosyjskojęzycznej ludności Ukrainy.

Polska może odgrywać w tym procesie wyjątkową rolę. Sprzyjają temu zarówno dobry stan polsko-ukraińskich stosunków dwustronnych, jak i rozwinięta sieć kontaktów i powiązań między siłami zbrojnymi obu państw (m.in. dzięki wspólnym doświadczeniom z misji międzynarodowych). Niemale są też możliwości kooperacyjne polskich organizacji pozarządowych. Polskie zaangażowanie w tej sprawie może zaś służyć umocnieniu pozycji naszego kraju w samym Sojuszu, ale jedynie wówczas, gdy uda się w NATO zbudować i utrzymać przekonanie o atrakcyjności Ukrainy jako członka Paktu i o realności zmiany nastawienia ukraińskiego społeczeństwa do tej kwestii.