



Szczyt NATO w Wilnie – decyzje w sprawie Ukrainy

Wojciech Lorenz

Ukraina nie uzyskała zaproszenia do NATO, które miało zagwarantować jej możliwość wejścia do Sojuszu po zakończeniu wojny. Może jednak liczyć na bilateralne obietnice długofalowej pomocy od państw G7. NATO podjęło natomiast decyzje, które mają zapewnić wsparcie militarne dla Ukrainy w długiej perspektywie i zwiększyć jej szanse na członkostwo. Głównym wyzwaniem dla Ukrainy będzie przekonanie administracji Bidena, że rozszerzenie NATO wiąże się z mniejszym ryzykiem i kosztami niż dwustronne obietnice wsparcia.

Podczas spotkania przywódców NATO w Wilnie 11–12 lipca br. [Sojusz przyjął pakiet wsparcia dla Ukrainy, który składa się z trzech elementów](#). Pierwszy to mechanizm wieloletniej pomocy, która ma m.in. ułatwić przystosowanie ukraińskich sił zbrojnych do standardów Sojuszu. Drugim jest utworzenie Rady NATO–Ukraina, która przyznaje Ukrainie specjalny status wśród partnerów Sojuszu i zapewnia możliwość regularnych konsultacji. Trzeci to polityczna deklaracja na temat przyszłego członkostwa Ukrainy w NATO. Sojusz stwierdził, że Ukraina nie potrzebuje Planu działań na rzecz członkostwa (tzw. MAP), czyli mechanizmu, który ma ułatwić przeprowadzenie reform niezbędnych do otrzymania formalnego zaproszenia do NATO. Zastrzegł jednocześnie, że Ukraina i tak musi przeprowadzić reformy demokratyczne oraz sektora bezpieczeństwa, a zaproszenie do Sojuszu będzie możliwe, kiedy zgodzą się na to państwa członkowskie i spełnione zostaną niezbędne warunki. Ponieważ Ukraina nie ma na razie szans na gwarancje bezpieczeństwa w ramach NATO, państwa G7 zapowiedziały długofalowe wsparcie dla jej bezpieczeństwa na zasadzie bilateralnej.

Kontrowersje dotyczące deklaracji. Ukraina postanowiła wykorzystać szczyt NATO do wywarcia presji na Sojusz w sprawie zaproszenia do NATO, chociaż szanse na podjęcie takiej decyzji były niewielkie. Wynegocjowanie kompromisu okazało się poważnym wyzwaniem. Aby uniknąć otwartego sporu podczas szczytu, Sojusz uzgodnił nową deklarację

w ostatniej chwili i bez konsultacji z zaproszonym na szczyt prezydentem Ukrainy.

Rezygnacja z MAP ma przede wszystkim znaczenie polityczne. Ukraina uzyskuje podobny status, jaki miały Szwecja i Finlandia, które zostały przyjęte do NATO z pominięciem tego programu. Zmniejszona zostaje liczba formalnych decyzji, których podjęcie wymaga konsensusu w NATO przed wystosowaniem oficjalnego zaproszenia dla kandydata. Przyjęcie takiej deklaracji ma być symbolicznym zasypaniem podziałów powstałych podczas szczytu w Bukareszcie w 2008 r., kiedy część państw, zwłaszcza Niemcy i Francja, nie chciała przyznać Ukrainie MAP, obawiając się sprowokowania Rosji. Chociaż Sojusz zapewnił wtedy, że Ukraina będzie jego członkiem, ani na Ukrainie, ani w NATO nie było konsensusu w sprawie przeprowadzenia akcesji w przewidywalnej perspektywie.

Rosyjska agresja na Ukrainę stworzyła nową sytuację polityczną – 90% obywateli Ukrainy chce wejścia ich państwa do NATO. Zmieniło się także nastawienie niektórych członków NATO, m.in. Francji i Włoch, do członkostwa Ukrainy. Zdaniem ukraińskich władz ok. 20 z 31 członków Sojuszu jest gotowych poprzeć jej członkostwo. Strategicznej decyzji w tej sprawie nie podjęła jednak administracja Bidena, co jest niezbędne do przekonania Kongresu i sceptycznych sojuszników w NATO. Ostrożnie na ten temat wypowiadają się także Niemcy, które przez obecną amerykańską administrację i Partię Demokratyczną postrzegane są jako główny sojusznik USA w Europie.

Przyjęta deklaracja nie spełnia oczekiwań ukraińskich władz, które obawiają się, że kwestia członkostwa będzie przedmiotem ewentualnych negocjacji zachodnich mocarstw z Rosją w sprawie zakończenia wojny. Zaproszenie Ukrainy do NATO, nawet bez określania, kiedy jej przyjęcie mogłoby nastąpić, miało zmniejszyć ryzyko takiego scenariusza. Część państw wskazywała jednak, że tworzenie mechanizmów, które wprowadzałyby Ukrainę na drogę do członkostwa, jest zbyt ryzykowne. Ich zdaniem mogłoby zmuszać Sojusz do przyjęcia Ukrainy przed zakończeniem wojny, prowadząc do bezpośredniej konfrontacji między Rosją a NATO. Pojawiały się też argumenty, że może to skłonić Rosję do przedłużania konfliktu, utrudniając zakończenie wojny na drodze negocjacji.

Nowe mechanizmy wsparcia dla Ukrainy. W ramach NATO i na zasadzie bilateralnej sojusznicy podjęli decyzje, które mają wzmocnić zdolność Ukrainy do obrony i odstraszenia Rosji. Państwa G7 zapowiedziały rozpoczęcie negocjacji z Ukrainą na temat bilateralnych obietnic wzmocnienia jej bezpieczeństwa, które zakładają długofalowe wsparcie militarne oraz możliwość jego zwiększenia w przypadku wznowienia rosyjskiej agresji. [Priorytetem ma być wzmocnienie ukraińskich systemów obrony powietrznej, artylerii i zdolności do uderzeń z dalszych odległości, pojazdów opancerzonych oraz lotnictwa bojowego.](#) Ukraina miałaby też liczyć na wsparcie wywiadowcze i specjalne mechanizmy konsultacji na wypadek kolejnego ataku. Zdaniem premiera Wielkiej Brytanii takie obietnice pomocy nie mają być alternatywą dla członkostwa w Sojuszu.

NATO również stworzyło nowe instrumenty, które mają nie tylko wzmocnić bezpieczeństwo Ukrainy, lecz także ułatwiać jej reformy na drodze do członkostwa. Rada NATO–Ukraina umożliwi stałe i regularne konsultacje, w których Ukraina będzie brała udział na takich samych zasadach jak członkowie Sojuszu. Spotkanie Rady może być zwołane przez Sekretarza Generalnego NATO lub dowolne państwo członkowskie. Utrudni to Węgrom blokowanie politycznej współpracy Ukrainy z NATO. Zwołanie Rady w sytuacji nagłego zagrożenia dla Ukrainy ułatwi uzyskanie szybszej, skoordynowanej i bardziej zdecydowanej reakcji państw NATO. Rada zapewni Ukrainie większe możliwości wywierania politycznego wpływu na nowe formy współpracy z Sojuszem, a także presji w sprawie przyjęcia jej do NATO.

Ze względu na obawy o wciągnięcie Sojuszu w konflikt z Rosją wzmocnienie zdolności obronnych Ukrainy w ramach NATO pozostanie ograniczone do wspierania reform i wysyłania mundurów, paliwa, racji żywnościowych i pomocy medycznej. Dostawy sprzętu i uzbrojenia będą nadal udzielane na zasadzie bilateralnej i skoordynowane w ramach utworzonej przez USA Grupy kontaktowej ds. obrony Ukrainy (tzw. format z Ramstein), która zrzesza ok. 50 państw. Część sojuszników zapowiedziała podczas szczytu przekazanie nowych rodzajów uzbrojenia. Francja prześle rakiety dalekiego zasięgu SCALP, a Niemcy kolejną

baterię systemu Patriot. Powstała także koalicja 11 państw, które będą przygotowywać ukraińskich pilotów do wykorzystania samolotów F-16. Razem z wcześniejszą decyzją USA o przekazaniu Ukrainie tzw. pocisków kasetowych, które mają znacznie większą siłę rażenia niż zwykła amunicja, może to ułatwić prowadzenie kontrofensywy. Perspektywa dostarczenia samolotów bojowych może też być rodzajem presji na Rosję, aby przystąpiła do negocjacji.

Wnioski i rekomendacje. Demonstrowanie gotowości do wspierania Ukrainy w długiej perspektywie ma przekonać Rosję, że przekształcenie wojny w konflikt na wyczerpanie nie będzie się jej opłacało. Państwa członkowskie NATO i G7 mają jednak problemy ze zwiększeniem produkcji sprzętu i uzbrojenia, co może osłabiać wiarygodność tych zapowiedzi. Rosyjska agresja na Ukrainę pokazała też, że Rosja dąży do całkowitego podporządkowania sobie Ukrainy, a brak konsensusu w sprawie rozszerzenia NATO traktuje jako słabość i zachętę do agresji militarnej. Brak decyzji jednoznacznie wskazujących na gotowość do przyjęcia Ukrainy po zakończeniu wojny może być uznany przez Rosję za dowód skuteczności jej gróźb, w tym nuklearnych, pod adresem Sojuszu. Bilateralne obietnice pomocy dla Ukrainy, które nie zakładają możliwości wysłania wojsk, będą stwarzały ryzyko, że Rosja podejmie próbę ich testowania, aby podważyć wiarygodność USA i w konsekwencji osłabić NATO. Takie zobowiązania mogą być także niewystarczające, aby zapewnić Ukrainie niezbędne poczucie bezpieczeństwa, skłonić miliony uchodźców do powrotu, przekonać prywatne firmy do inwestowania w odbudowę Ukrainy i doprowadzić do jej przyjęcia do UE.

Głównym wyzwaniem dla Ukrainy i państw wspierających jej członkostwo, takich jak Polska, będzie przekonanie decydentów w USA i Niemczech do podjęcia strategicznej decyzji o rozszerzeniu NATO. Administracja Bidena może z nią zwlekać, wskazując na brak konsensusu wśród europejskich sojuszników. Niemcy mogą natomiast unikać takiej decyzji, wskazując na brak przywództwa USA. Należy argumentować, że dopóki Rosja nie zmieni swoich celów strategicznych i systemu społeczno-politycznego jej celem pozostanie podporządkowanie sobie Ukrainy lub zniszczenie jej państwowości. W takiej sytuacji bilateralne obietnice pomocy będą znacznie bardziej kosztowne i ryzykowne niż objęcie jej pełnymi gwarancjami bezpieczeństwa NATO, które skutecznie odstraszą Rosję. Ukraina powinna jednocześnie wykorzystać nowe mechanizmy w ramach NATO i bilateralne do przeprowadzenia niezbędnych reform, aby zwiększyć szanse na sprecyzowanie stanowiska USA przed szczytem Sojuszu w Waszyngtonie w 2024 r. Będzie to istotne z uwagi na wybory prezydenckie w USA w listopadzie 2024 r. i możliwość zwycięstwa kandydata Partii Republikańskiej, w której narasta niechęć do pomocy Ukrainie.