



ایراس

موسسه مطالعات ایران و اوراسیا
The Institute for Iran-Eurasia Studies

گزارش راهبردی

تحول راهبردی در حمایت ناتو از اوکراین

بازآرایی تقسیم کار امنیتی اروپا-آمریکا



ایراس

موسسه مطالعات ایران و اوراسیا
The Institute for Iran-Eurasia Studies

این گزارش تحلیل و برداشتی از اثر زیر است:

Krasnoshtan, Iryna.

Strategic Shift in NATO's Support for Ukraine:

A Study of NSATU and PURL Initiatives.

Ifri Studie, June 2026.

گردآوری و تدوین: **تحریریه ایراس**

گزارش راهبردی: **شماره ۲۷**

انتشار اول: **تیر ۱۴۰۵**

حق انتشار برای موسسه مطالعات ایران و اوراسیا (ایراس) محفوظ است.

دیدگاه‌ها و تحلیل‌های مطرح‌شده در این گزارش

صرفاً متعلق به نویسنده است و

الزاماً بیانگر دیدگاه‌های مؤسسه

مطالعات ایران و اوراسیا (ایراس) نیست.

مقدمه

این پژوهش به بررسی تحول نقش ناتو در حمایت از اوکراین از طریق دو ابتکار جدید، یعنی مأموریت «کمک‌های امنیتی و آموزش ناتو برای اوکراین» (NSATU) و سازوکار مالی «فهرست اولویت‌بندی‌شده نیازهای اوکراین» (PURL) می‌پردازد. در حالی که ناتو در سال ۲۰۲۲ عمدتاً به ارائه کمک‌های غیرکشنده و ظرفیت‌سازی محدود بود، از سال ۲۰۲۵ به بازیگری مستقیم در هماهنگی و تأمین حمایت‌های نظامی از اوکراین تبدیل شد. NSATU اکنون بیش از ۸۰ درصد کمک‌های نظامی به اوکراین را هماهنگ می‌کند و PURL به سازوکار اصلی تأمین تجهیزات حیاتی دفاع هوایی این کشور بدل شده است.

این مطالعه روند شکل‌گیری و عملکرد این دو ابتکار را بررسی کرده و نشان می‌دهد که آنها موجب افزایش هماهنگی، کارآمدی و پیش‌بینی‌پذیری حمایت‌های غرب از اوکراین شده‌اند. با این حال، پایداری بلندمدت این سازوکارها با چالش‌هایی همچون کمبود منابع مالی، توزیع نامتوازن بار مسئولیت میان متحدان، محدودیت ظرفیت‌های صنعتی و شکاف‌های سیاسی رو به گسترش میان ایالات متحده و متحدان اروپایی آن مواجه است. پژوهش نتیجه می‌گیرد که اگرچه NSATU و PURL نقش مهمی در تداوم مقاومت اوکراین ایفا کرده‌اند، اما موفقیت آینده آنها به حفظ انسجام سیاسی ناتو، تأمین منابع مالی پایدار و تداوم تعهد کشورهای عضو بستگی خواهد داشت.

متن حاضر تلخیصی از گزارش تهیه شده توسط مؤسسه فرانسوی روابط بین‌الملل (Ifri) است که توسط ایرینا کراسنوشتان متخصص سیاست خارجی و مسائل امنیتی انجام شده است.

کمک‌های امنیتی و آموزش برای اوکراین (NSATU)

ابتکار «کمک‌های امنیتی و آموزش ناتو برای اوکراین» (NSATU) در پاسخ به نیاز فزاینده برای نهادهای ساز و هماهنگ‌سازی حمایت‌های نظامی غرب از اوکراین شکل گرفت. پس از آغاز تهاجم روسیه به اوکراین در فوریه ۲۰۲۲، ایالات متحده و بریتانیا مجموعه‌ای از سازوکارهای موقت را برای هماهنگی ارسال تجهیزات نظامی، تسلیحات و آموزش نیروهای اوکراینی ایجاد کردند. در ابتدا، فرماندهی اروپایی آمریکا (EUCOM) مرکز هماهنگی کمک‌های نظامی به اوکراین را راه‌اندازی کرد و سپس با همکاری بریتانیا «مرکز بین‌المللی هماهنگی اهداکنندگان» (IDCC) را در آلمان تشکیل داد. همزمان، گروه تماس دفاعی اوکراین موسوم به «گروه رامشتاین» نیز به ابتکار آمریکا برای هماهنگی سیاسی و نظامی کمک‌های کشورهای حامی اوکراین ایجاد شد. در ادامه و با افزایش حجم کمک‌ها، پنتاگون در سال ۲۰۲۲ «گروه کمک‌های امنیتی به اوکراین» (SAG-U) را در ویزبادن آلمان تأسیس کرد تا مدیریت بلندمدت ارسال تجهیزات و آموزش نیروهای اوکراینی را برعهده گیرد.

با نزدیک شدن به انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا در سال ۲۰۲۴ و نگرانی متحدان اروپایی از احتمال کاهش تعهدات واشنگتن نسبت به اوکراین، ایده انتقال این سازوکارها به چارچوبی رسمی‌تر در ناتو مورد پذیرش قرار گرفت. در اجلاس واشنگتن ناتو در ژوئیه ۲۰۲۴، رهبران کشورهای عضو با ایجاد NSATU موافقت کردند. این فرماندهی از دسامبر ۲۰۲۴ رسماً فعالیت خود را آغاز کرد و مسئولیت‌های مرکز هماهنگی اهداکنندگان و بخشی از وظایف گروه کمک‌های امنیتی آمریکا را برعهده گرفت. هدف اصلی آن ایجاد ساختاری پایدار، فراملی و

تحت فرماندهی ناتو برای تضمین تداوم حمایت از اوکراین، صرف نظر از تحولات سیاسی داخلی کشورهای عضو، به ویژه ایالات متحده، بود. فرماندهی NSATU در ویزبادن مستقر است و تحت فرماندهی یک ژنرال سه ستاره آمریکایی فعالیت می کند. این ساختار در سال ۲۰۲۶ حدود ۳۵۰ نیروی نظامی از ۳۰ کشور عضو و شریک ناتو را در اختیار داشت و پیش بینی می شود تعداد نیروهای آن به حدود ۷۰۰ نفر افزایش یابد. این فرماندهی دارای سه حوزه اصلی فعالیت شامل پشتیبانی و لجستیک، آموزش و توسعه نیرو است و نقش آن بیشتر به عنوان یک مرکز هماهنگ کننده و تطبیق دهنده نیازهای اوکراین با توانایی ها و کمک های کشورهای عضو تعریف شده است.

در حوزه کمک های نظامی، NSATU نیازهای عملیاتی اوکراین را با همکاری مقامات اوکراینی شناسایی کرده و از طریق سامانه دیجیتالی «کورووای» آنها را در اختیار کشورهای کمک کننده قرار می دهد. این سامانه جامع ترین بانک اطلاعاتی نیازهای نظامی و آموزشی اوکراین محسوب می شود و امکان رهگیری و نظارت بر روند ارسال کمک ها را نیز فراهم می کند. تاکنون NSATU هماهنگی ارسال ده ها میلیارد یورو تجهیزات نظامی، از جمله موشک های استینگر، تانک های لئوپارد ۲ و انواع مهمات و تسلیحات را برعهده داشته است. همچنین این فرماندهی در زمینه تعمیر، نگهداری و تأمین قطعات یدکی تجهیزات اهدایی نیز نقش مهمی ایفا می کند تا کارایی آنها در میدان نبرد حفظ شود.

عملیات لجستیکی NSATU از طریق مراکز پشتیبانی واقع در خاک کشورهای عضو ناتو انجام می شود و این فرماندهی مستقیماً در انتقال تجهیزات به داخل خاک اوکراین مشارکت ندارد. مهم ترین مرکز

لجستیکی آن در ژاشوف لهستان قرار دارد که ماهانه حدود ۱۸ هزار تن تجهیزات نظامی را دریافت و منتقل می‌کند. ناتو همچنین مسئولیت سامانه‌های دفاع هوایی و مراکز تعمیر و نگهداری مرتبط با این پایگاه را از آمریکا تحویل گرفته است. علاوه بر آن، یک مرکز لجستیکی دیگر در رومانی در حال توسعه و گسترش است که به تدریج به بخشی از ساختار فرماندهی ناتو تبدیل شده است.

در مجموع، NSATU نمایانگر گذار از سازوکارهای موقت و عمدتاً آمریکامحور به یک چارچوب نهادی و چندجانبه تحت رهبری ناتو برای حمایت از اوکراین است. این ابتکار با هدف افزایش هماهنگی، کارآمدی و پایداری کمک‌های نظامی و آموزشی به اوکراین ایجاد شده و تلاش می‌کند با توزیع مسئولیت‌ها میان اعضای ناتو، تداوم حمایت غرب از اوکراین را در بلندمدت تضمین کند.

هماهنگی آموزش نیروها

دومین مأموریت اصلی NSATU هماهنگی آموزش نیروهای مسلح اوکراین در مراکز آموزشی کشورهای عضو ناتو و شرکای آن است. این مسئولیت از ساختار آمریکایی SAG-U به NSATU منتقل شد. آموزش نیروهای اوکراینی از طریق برنامه‌ها و مأموریت‌های مختلفی همچون مأموریت کمک نظامی اتحادیه اروپا به اوکراین (EUMAM)، عملیات اینترفیلکس به رهبری بریتانیا، گروه مشترک چندملیتی آموزش اوکراین به رهبری آمریکا، عملیات لجیو به رهبری نروژ و عملیات یونیفایر به رهبری کانادا انجام می‌شود. با این حال، NSATU خود مستقیماً آموزش ارائه نمی‌دهد، بلکه نقش آن شناسایی نیازهای آموزشی اوکراین و هماهنگ‌سازی آنها با ظرفیت‌های کشورهای عضو و شریک

است تا از هم‌پوشانی و ائتلاف منابع جلوگیری شود و اثربخشی آموزش‌ها افزایش یابد. تا پایان سال ۲۰۲۵، این سازوکار آموزش بیش از ۴۵ هزار نفر از نیروهای مسلح اوکراین را هماهنگ کرده بود.

توسعه نیروها

سومین حوزه فعالیت NSATU حمایت از توسعه بلندمدت نیروهای مسلح اوکراین است. این بخش تلاش می‌کند افق برنامه‌ریزی نظامی اوکراین را از نیازهای فوری میدان نبرد فراتر برده و به دوره‌ای حدود دو ساله گسترش دهد. هدف آن ایجاد پیوند میان برنامه‌های آینده‌نگر اوکراین برای تولید و سازماندهی نیروها با قابلیت‌ها و تجهیزات جدیدی است که شرکای بین‌المللی می‌توانند در اختیار کیف قرار دهند. این روند همچنین به افزایش هماهنگی و هم‌عملیاتی نیروهای اوکراینی با استانداردهای ناتو کمک می‌کند. این فعالیت‌ها از طریق چارچوبی موسوم به «چارچوب توسعه عملیاتی نیروها» (OFDEF) دنبال می‌شود که از سپتامبر ۲۰۲۴ آغاز شده است. این چارچوب بر مبنای چرخه‌های برنامه‌ریزی ۱۶ هفته‌ای عمل می‌کند و امکان هماهنگی نیازهای کوتاه‌مدت و بلندمدت اوکراین را در حوزه‌های مختلف نظامی فراهم می‌آورد. این روند تحت هدایت اوکراین و با پشتیبانی NSATU و نهادهای دیگری همچون SAG-U، مأموریت آموزشی اتحادیه اروپا و مرکز مشترک تحلیل، آموزش و تعلیم ناتو انجام می‌شود. توسعه نیروها همچنین با فعالیت «ائتلاف‌های قابلیت» در قالب گروه تماس دفاعی اوکراین (UDCG) پیوند خورده است. این ائتلاف‌ها در حوزه‌هایی مانند نیروی هوایی، زرهی، توپخانه، مین‌روبی، پهپادها، دفاع هوایی و موشکی، امنیت فناوری اطلاعات، امنیت دریایی و از سال

۲۰۲۵ جنگ الکترونیک فعالیت می‌کنند. برای هر یک از این حوزه‌ها نقشه راهی تا سال ۲۰۲۷ تدوین شده است که میان نیازهای فوری جنگ و اهداف بلندمدت توسعه نیروها توازن برقرار می‌کند. علاوه بر این، «نقشه راه هم‌عملیاتی اوکراین» که در اجلاس واشنگتن ناتو در سال ۲۰۲۴ تصویب شد، با افقی ده‌ساله به دنبال نزدیک‌تر کردن ساختارها و توانمندی‌های نظامی اوکراین به استانداردهای ناتو است.

صندوق امانی NSATU

در آوریل ۲۰۲۵ و در نشست شورای ناتو - اوکراین، تأسیس صندوق امانی NSATU اعلام شد و بریتانیا مسئولیت رهبری آن را بر عهده گرفت. این صندوق بخشی از ساختار عملیاتی فرماندهی NSATU نیست، بلکه ابزاری مالی برای تأمین نیازهای فوری اوکراین به شمار می‌رود که از طریق کمک‌های دوجانبه یا چندجانبه دیگر پوشش داده نمی‌شوند. کشورهای مشارکت‌کننده منابع مالی خود را در اختیار بریتانیا قرار می‌دهند و لندن مسئول مدیریت منابع و خرید تجهیزات مورد نیاز است؛ سپس NSATU در هماهنگی انتقال این تجهیزات به اوکراین نقش ایفا می‌کند. اطلاعات دقیقی از حجم مالی این صندوق منتشر نشده، اما کشورهایمانند سوئد، نروژ، کانادا، دانمارک، ایسلند و نیوزیلند در آن مشارکت دارند.

موفقیت‌ها و محدودیت‌های NSATU

ایجاد NSATU موجب شد حمایت نظامی از اوکراین در برابر تحولات سیاسی داخلی آمریکا، به‌ویژه پس از انتخابات ۲۰۲۴، از ثبات بیشتری برخوردار شود و کشورهای اروپایی نقش برجسته‌تری در مدیریت این

روند پیدا کنند. این ساختار اکنون بیش از ۸۰ درصد کمک‌های نظامی به اوکراین را هماهنگ می‌کند. همچنین توانسته است فرایندهای پراکنده و موقتی سال‌های نخست جنگ را در قالبی سازمان‌یافته‌تر ادغام کند، دید بهتری نسبت به نیازهای اوکراین ایجاد نماید و امکان برنامه‌ریزی بلندمدت‌تر را برای کی‌یف فراهم آورد. افزون بر این، تعامل نزدیک میان ناتو و نیروهای اوکراینی فرصت‌های مهمی برای یادگیری متقابل ایجاد کرده است و تجربیات جنگ اوکراین به منبعی ارزشمند برای اصلاح آموزه‌های نظامی ناتو تبدیل شده است.

با این حال، این ساختار با محدودیت‌هایی نیز مواجه است. برخلاف انتظار اولیه، NSATU نتوانست همه سازوکارهای موجود حمایت از اوکراین را در خود ادغام کند و بسیاری از نهادهای پیشین همچنان به فعالیت ادامه می‌دهند. SAG-U همچنان مسئول بخش مهمی از کمک‌های مستقیم آمریکا است و گروه تماس دفاعی اوکراین نیز به عنوان یک چارچوب سیاسی گسترده با حضور بیش از ۵۰ کشور باقی مانده است.

افزون بر این، با افزایش نقش دبیرخانه ناتو در فعالیت‌های گروه تماس دفاعی اوکراین، NSATU بیش از پیش در جایگاه یک مجری فنی و عملیاتی قرار گرفته و نقش تصمیم‌گیری سیاسی آن محدود مانده است. برخی منتقدان نیز معتقدند که NSATU در عمل بیش از آنکه سازوکاری کاملاً جدید باشد، نوعی بازآرایی و بسته‌بندی جدید برای فعالیت‌هایی است که پیش از آن نیز توسط کشورهای عضو انجام می‌شد. از سوی دیگر، چون NSATU صرفاً یک نهاد هماهنگ‌کننده است، اولویت‌بندی نهایی نیازها را انجام نمی‌دهد و درباره تخصیص کمک‌ها تصمیم نمی‌گیرد. در نتیجه، نیازهای بزرگ و عمومی نیروهای

مسلح اوکراین معمولاً در مرکز توجه قرار می‌گیرند، در حالی که برخی نیازهای تخصصی‌تر، مانند تجهیزات ویژه نیروهای عملیات ویژه اوکراین، ممکن است کمتر مورد توجه قرار گیرند؛ هرچند تأمین آنها در مقایسه با پروژه‌های بزرگ‌تر هزینه و پیچیدگی بسیار کمتری دارد.

شکل‌گیری ابتکار فهرست اولویت‌بندی‌شده نیازهای اوکراین (PURL)

پس از پیروزی مجدد دونالد ترامپ در انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا در اواخر سال ۲۰۲۴ و آغاز به کار دولت او در ژانویه ۲۰۲۵، روشن شد که سیاست خارجی واشنگتن بیش از گذشته بر مبنای رویکردی معامله‌محور و تقسیم بار مسئولیت‌ها میان متحدان استوار خواهد بود. ترامپ از همان ابتدا خواستار کاهش عدم تقارن در روابط فراتلانتیکی شد و تأکید کرد که کشورهای اروپایی باید سهم بیشتری در تأمین امنیت خود و حمایت از اوکراین برعهده بگیرند. دولت جدید همچنین تمایلی به ادامه الگوی کمک‌های گسترده دولت بایدن به اوکراین نداشت و در چندین نوبت ارسال کمک‌های نظامی و حتی تبادل اطلاعات با کی‌یف را متوقف کرد.

در چنین شرایطی، مارک روتِه Mark Rutte دبیرکل ناتو، تلاش کرد ضمن حفظ انسجام ائتلاف، راهکاری برای تداوم حمایت از اوکراین پیدا کند. در اجلاس ناتو در لاهه در ژوئن ۲۰۲۵، کشورهای عضو با پیشنهاد ترامپ برای افزایش هزینه‌های دفاعی تا ۵ درصد تولید ناخالص داخلی موافقت کردند. در ادامه، روتِه و ترامپ در ژوئیه ۲۰۲۵ بر سر سازوکاری جدید به توافق رسیدند که بر اساس آن، تجهیزات نظامی مورد نیاز اوکراین همچنان از آمریکا تأمین شود، اما هزینه آن

را کشورهای اروپایی و کانادا پردازند و ناتو هماهنگی فرایند را برعهده داشته باشد. این سازوکار با عنوان «فهرست اولویت‌بندی‌شده نیازهای اوکراین» یا PURL شناخته شد.

در گذشته، آمریکا از اختیار ویژه ریاست‌جمهوری برای برداشت مستقیم تجهیزات از انبارهای نظامی خود و ارسال آنها به اوکراین استفاده می‌کرد. اما دولت ترامپ از به‌کارگیری این اختیار خودداری کرد و حتی در ژوئیه ۲۰۲۵ ارسال برخی تجهیزات تصویب‌شده دولت بایدن، از جمله موشک‌های رهگیر پاتریوت، را متوقف ساخت. در نتیجه، PURL به تنها راه عملی برای آزادسازی و انتقال تجهیزات آمریکایی مورد نیاز اوکراین تبدیل شد. با وجود پیچیدگی‌های بوروکراتیک، این ابتکار با سرعت قابل توجهی اجرایی شد؛ به‌گونه‌ای که تنها چند هفته پس از توافق سیاسی، نخستین منابع مالی تخصیص یافت و اولین محموله‌ها در سپتامبر ۲۰۲۵ به اوکراین رسیدند.

سازوکار عملکرد PURL

مبنای کار PURL بر فهرستی گسترده‌تر به نام «فهرست جامع نیازهای اوکراین» (CURL) استوار است که مجموعه درخواست‌های نظامی اوکراین از شرکای بین‌المللی را در بر می‌گیرد. این فهرست در واقع نسخه‌ای فشرده‌تر و عملیاتی‌تر از سامانه اوکراینی «کورووای» است و بر نیازهای فوری و قابل تأمین تمرکز دارد. PURL در حقیقت زیرمجموعه‌ای از CURL محسوب می‌شود که شامل نیازهایی است که تنها آمریکا قادر به تأمین آنهاست یا در اختیار آن کشور به میزان کافی وجود دارد.

در این روند، فرمانده عالی نیروهای متحد ناتو در اروپا (SACEUR)

نقشی محوری ایفا می‌کند. از آنجا که این مقام همزمان فرمانده نیروهای آمریکایی در اروپا نیز هست، می‌تواند بسته‌های تجهیزات و مهمات قابل ارائه از سوی آمریکا را شناسایی کرده، آنها را با نیازهای اوکراین تطبیق دهد و با کشورهای تأمین‌کننده منابع مالی هماهنگ کند. سپس کشورهای عضو ناتو، به‌صورت انفرادی یا گروهی، تأمین مالی بسته‌هایی با ارزش تقریبی ۵۰۰ میلیون دلار را برعهده می‌گیرند. تجهیزات عمدتاً از ذخایر موجود آمریکا در اروپا تأمین می‌شود و همین امر سرعت انتقال آنها را افزایش می‌دهد. هماهنگی انتقال این تجهیزات به اوکراین نیز از طریق سازوکار NSATU انجام می‌شود.

تأمین مالی PURL

در ماه اوت ۲۰۲۵ چهار بسته نخست PURL با ارزش مجموع دو میلیارد دلار به سرعت تأمین مالی شد. هلند نخستین بسته را به تنهایی تأمین کرد، سپس دانمارک، نروژ و سوئد بسته دوم را مشترکاً پرداخت کردند، آلمان مسئولیت بسته سوم را پذیرفت و کانادا بسته چهارم را تأمین مالی کرد. این بسته‌ها عمدتاً شامل موشک‌های سامانه پاتریوت، مهمات HIMARS و دیگر تجهیزات حیاتی بودند و از اواسط سپتامبر همان سال وارد اوکراین شدند.

با این حال، پس از موفقیت اولیه، مشکلات تأمین مالی نمایان شد. اوکراین و ناتو انتظار داشتند ماهانه حدود یک میلیارد دلار برای این ابتکار تأمین شود و تا پایان سال ۲۰۲۵ مجموع کمک‌ها به پنج میلیارد دلار برسد. اما بین سپتامبر و اکتبر ۲۰۲۵ هیچ بسته جدیدی تأمین مالی نشد. تنها در نوامبر، گروهی از کشورهای شمال اروپا و حوزه بالتیک بسته پنجم را با ارزش ۵۰۰ میلیون دلار تأمین کردند.

سپس در نشست وزیران خارجه ناتو در دسامبر ۲۰۲۵ سه بسته دیگر اعلام شد که هزینه آنها توسط آلمان، نروژ، لهستان، هلند، بلژیک، کانادا، لوکزامبورگ، پرتغال، اسلوانی و اسپانیا تأمین شد. علاوه بر این کشورها، استرالیا و نیوزیلند نیز آمادگی خود را برای مشارکت اعلام کردند و چند کشور دیگر از جمله مونته‌نگرو، دانمارک، لتونی، لیتوانی و لوکزامبورگ وعده مشارکت‌های جدید دادند. رومانی و کرواسی نیز در آخرین روزهای سال ۲۰۲۵ کمک‌های مالی مستقیمی به PURL اختصاص دادند. با وجود این تلاش‌ها، مجموع منابع جمع‌آوری‌شده تا پایان سال ۲۰۲۵ به حدود ۴.۳ میلیارد دلار رسید که تقریباً ۷۰۰ میلیون دلار کمتر از هدف تعیین‌شده بود. در سال ۲۰۲۶ نیز روند تأمین مالی ادامه یافت، اما سرعت آن کمتر از سطح مورد انتظار بود. در چهار ماه نخست سال تنها حدود ۷۰۰ میلیون تا یک میلیارد دلار جدید به PURL اختصاص یافت؛ رقمی که فاصله زیادی با هدف سالانه ۱۵ میلیارد دلاری داشت و نشان می‌داد کشورهای عضو هنوز نتوانسته‌اند کاهش کمک‌های مستقیم آمریکا را به طور کامل جبران کنند. با این حال، از آنجا که این ابتکار در میانه سال ۲۰۲۵ ایجاد شد و بسیاری از دولت‌ها بودجه‌های دفاعی خود را از پیش برنامه‌ریزی کرده بودند، انتظار می‌رود که در سال‌های بعد مشارکت مالی کشورها با ثبات و انسجام بیشتری ادامه یابد.

مشکلات تقسیم بار مالی (Burden-Sharing)

یکی از مهم‌ترین چالش‌های ابتکار PURL به نحوه توزیع بار مالی میان اعضای ناتو مربوط می‌شود. تا پایان سال ۲۰۲۵، از میان ۳۲ عضو ناتو تنها ۲۲ کشور و دو شریک غیرعضو در این سازوکار مشارکت

کرده بودند. در میان اعضا نیز میزان مشارکت بسیار نامتوازن بود؛ برخی کشورها تنها پس از فشارهای سیاسی گسترده ناتو تعهدات مالی خود را اعلام کردند و شماری از اعضای مهم ناتو، از جمله فرانسه، ایتالیا، بریتانیا، ترکیه، مجارستان، اسلواکی، جمهوری چک و حتی ایالات متحده، تا پایان سال ۲۰۲۵ هیچ مشارکت مالی مستقیمی در PURL نداشتند.

بزرگ‌ترین تأمین‌کنندگان مالی این ابتکار در سال‌های ۲۰۲۵ و ۲۰۲۶ کشورهای شمال اروپا و چند دولت غربی بودند. نروژ، هلند و آلمان در صدر قرار داشتند و پس از آنها کانادا، سوئد و دانمارک بیشترین سهم را بر عهده گرفتند. این کشورها پیش از آن نیز از بزرگ‌ترین حامیان دوجانبه اوکراین محسوب می‌شدند. در مقابل، بسیاری از اقتصادهای بزرگ اروپایی سهمی بسیار محدود داشتند یا اساساً در این سازوکار مشارکت نکرده بودند.

داده‌های مؤسسه کیل نیز نشان می‌دهد که کشورهای موسوم به «چهار کشور نوردیک» شامل دانمارک، فنلاند، نروژ و سوئد نسبت به تولید ناخالص داخلی خود بیشترین حمایت نظامی را از اوکراین ارائه کرده‌اند، در حالی که آلمان، بریتانیا و فرانسه با وجود تخصیص منابع قابل توجه، همچنان از نظر نسبی عقب‌تر قرار دارند. وضعیت ایتالیا و اسپانیا نیز ضعیف‌تر بود؛ به‌گونه‌ای که اسپانیا تا اواخر سال ۲۰۲۵ هیچ کمک نظامی جدیدی ارائه نکرد و تنها در دسامبر همان سال به PURL پیوست.

عدم مشارکت برخی قدرت‌های بزرگ اروپایی دلایل متفاوتی داشت. بریتانیا استدلال می‌کرد که از طریق سازوکارهای دیگر از اوکراین حمایت می‌کند، هرچند در نهایت در فوریه ۲۰۲۶ و در واکنش به تشدید

حملات روسیه به زیرساخت‌های انرژی اوکراین به این طرح پیوست. فرانسه نیز به دلایل راهبردی مخالف استفاده از منابع مالی اروپا برای خرید تسلیحات آمریکایی بود و این امر را در تضاد با هدف استقلال دفاعی اروپا می‌دانست. ایتالیا نیز با وجود برخی تمایلات اولیه برای مشارکت، به دلیل اختلافات داخلی نتوانست به توافق سیاسی لازم دست یابد.

موفقیت‌ها و محدودیت‌های PURL

در مجموع، PURL از منظر تأمین نیازهای فوری اوکراین یک موفقیت مهم محسوب می‌شود. این ابتکار امکان دسترسی نسبتاً سریع و مستمر اوکراین به تسلیحات پیشرفته آمریکایی را فراهم کرده است؛ تجهیزاتی که کشورهای اروپایی یا قادر به تولید آنها نیستند یا نمی‌توانند در حجم و سرعت مورد نیاز اوکراین آنها را تأمین کنند. مهم‌ترین نمونه این تجهیزات موشک‌های سامانه پدافندی پاتریوت و سایر سامانه‌های دفاع هوایی است که نقش حیاتی در حفاظت از شهرها، زیرساخت‌های انرژی و جمعیت غیرنظامی اوکراین ایفا می‌کنند.

به گفته دبیرکل ناتو، از زمان آغاز فعالیت PURL حدود ۷۵ درصد موشک‌های مورد استفاده سامانه‌های پاتریوت اوکراین و ۹۰ درصد موشک‌های مورد استفاده در دیگر سامانه‌های دفاع هوایی از طریق این سازوکار تأمین شده است. از این رو، کی‌یف این ابتکار را یکی از ارکان اساسی بقای دفاعی خود می‌داند.

از منظر کشورهای اروپایی نیز مشارکت در PURL به آنها امکان می‌دهد تعهد خود به تقسیم بار امنیتی در ناتو را نشان دهند و در عین حال

بخشی از اهداف جدید هزینه‌های دفاعی ناتو را محقق سازند. با این حال، این امر آنها را در موقعیتی دشوار قرار می‌دهد؛ زیرا باید میان تأمین فوری نیازهای اوکراین از طریق خرید تسلیحات آمریکایی و حمایت از صنایع دفاعی داخلی اروپا تعادل برقرار کنند. در سطح راهبردی، PURL ابزاری برای حفظ وحدت فراآتلانتیکی نیز محسوب می‌شود، اما این وحدت تا حدی ظاهری است. در عمل، آمریکا هم از فروش تجهیزات به متحدان خود سود مالی می‌برد و هم همچنان به عنوان تأمین‌کننده اصلی کمک‌های نظامی به اوکراین معرفی می‌شود. برخی مقامات آمریکایی حتی اذعان کرده‌اند که تجهیزات فروخته‌شده به متحدان اروپایی با حاشیه سود اضافی عرضه می‌شوند.

محدودیت‌های ساختاری و سیاسی PURL

علاوه بر مشکلات مالی، PURL با محدودیت‌های ساختاری نیز روبه‌رو است. این سازوکار نه تنها بر مبنای اولویت‌های اوکراین، بلکه بر اساس موجودی انبارهای آمریکا و آمادگی کشورهای مشارکت‌کننده برای تأمین مالی عمل می‌کند. به عبارت دیگر، آنچه در اختیار اوکراین قرار می‌گیرد الزاماً تمام نیازهای اولویت‌دار این کشور نیست، بلکه تا حد زیادی تابع موجودی و قابلیت عرضه است.

مسئله مهم‌تر به ظرفیت تولید تسلیحات مربوط می‌شود. در حال حاضر بخش عمده تجهیزات از ذخایر موجود آمریکا تأمین می‌شود، اما در صورت کاهش این ذخایر، تداوم ابتکار با مشکل مواجه خواهد شد. این موضوع به‌ویژه در مورد موشک‌های رهگیر پاتریوت اهمیت دارد. جنگ آمریکا و اسرائیل علیه ایران و حملات متقابل ایران و

همچنین تهدیدات امنیتی در خلیج فارس موجب مصرف گسترده این موشک‌ها شد. بر اساس برخی برآوردها، تنها در چند روز درگیری در خاورمیانه تعداد موشک‌های مصرف‌شده از کل موشک‌های تحویلی به اوکراین از سال ۲۰۲۲ بیشتر بوده است. این در حالی است که ظرفیت تولید سالانه این موشک‌ها همچنان بسیار محدودتر از سطح مصرف در بحران‌های بزرگ است.

در کوتاه‌مدت، مقامات ناتو، آمریکا و اوکراین تأکید کرده‌اند که جنگ ایران تأثیری بر تحویل تجهیزات PURL به اوکراین نداشته است، اما در بلندمدت خطر تغییر مسیر منابع و اولویت یافتن دیگر بحران‌ها وجود دارد. در نهایت، مهم‌ترین ضعف PURL به پایداری سیاسی آن بازمی‌گردد. این سازوکار کاملاً به اراده سیاسی دولت آمریکا وابسته است و بر مبنای یک منطق تجاری و معامله‌محور شکل گرفته است. هرگونه تنش سیاسی در روابط فراآتلانتیکی می‌تواند مستقیماً بر آینده آن اثر بگذارد. برای مثال، در جریان بحران گرینلند در اوایل ۲۰۲۶ روند مشارکت کشورها در PURL عملاً متوقف شد. همچنین پس از اختلافات میان آمریکا و متحدان اروپایی بر سر جنگ با ایران، دونالد ترامپ تهدید کرد که در صورت عدم همراهی اروپا با سیاست‌های آمریکا در خلیج فارس و تنگه هرمز، واشنگتن ممکن است از این ابتکار خارج شود. بنابراین، هرچند PURL توانسته خلاً ناشی از کاهش کمک‌های مستقیم آمریکا به اوکراین را تا حدی جبران کند، اما موفقیت بلندمدت آن به سه عامل وابسته است: استمرار اراده سیاسی آمریکا، آمادگی اروپا برای تأمین مالی گسترده‌تر، و توان صنایع دفاعی غرب برای جایگزینی ذخایر تسلیحاتی رو به کاهش. این سه عامل همچنان مهم‌ترین نقاط آسیب‌پذیری این سازوکار به شمار می‌روند.

نتیجه‌گیری

ناتو از طریق ابتکارات جدیدی مانند مأموریت کمک‌های امنیتی و آموزش برای اوکراین (NSATU) و سازوکار مالی فهرست اولویت‌بندی‌شده نیازهای اوکراین (PURL) نقش خود را در هماهنگی حمایت‌های نظامی از اوکراین به‌طور چشمگیری گسترش داده است. این سازمان اکنون تصویری جامع‌تر و دقیق‌تر از کل حمایت‌های نظامی بین‌المللی ارائه‌شده به اوکراین در اختیار دارد و به همین دلیل در موقعیت بهتری قرار گرفته است تا کمک‌های امنیتی فوری را با تلاش‌های بلندمدت برای تحول نیروهای مسلح اوکراین هماهنگ سازد. این تحول از طریق برنامه‌هایی همچون افزایش هم‌عملیاتی با ناتو، اصلاحات بخش دفاعی و امنیتی و ظرفیت‌سازی نظامی دنبال می‌شود که همگی بخشی از تلاش‌های دیرینه ناتو در چارچوب «بسته جامع کمک به اوکراین» به شمار می‌روند.

برای نخستین بار از زمان آغاز تهاجم گسترده روسیه به اوکراین، ناتو مستقیماً مسئولیت هماهنگی ارسال تسلیحات مرگبار و تجهیزات نظامی به اوکراین را بر عهده گرفته است. کارآمدی این حمایت‌ها نیز افزایش یافته، زیرا بیش از گذشته بر پایه نیازهای واقعی و اعلام‌شده اوکراین سازماندهی می‌شود. NSATU و PURL هر دو نقشی اساسی در تأمین نیازهای حیاتی اوکراین ایفا می‌کنند. به‌ویژه PURL امکان تداوم ارسال تجهیزات حیاتی دفاع هوایی را فراهم کرده است؛ تجهیزاتی که در حال حاضر جایگزین اروپایی مؤثری برای آنها وجود ندارد. در حال حاضر NSATU بیش از ۸۰ درصد کل حمایت‌های نظامی از اوکراین را هماهنگ می‌کند و از طریق PURL نیز حدود ۷۵ درصد موشک‌های سامانه‌های پاتریوت اوکراین و ۹۰ درصد موشک‌های مورد استفاده در

سایر سامانه‌های دفاع هوایی این کشور تأمین شده‌اند. با این حال، همان‌گونه که در جریان بحران گرینلند و نیز جنگ ایران مشاهده شد، تنش‌های سیاسی درون ائتلاف ناتو می‌تواند پیامدهای منفی برای این سازوکارها داشته باشد. غیرقابل پیش‌بینی بودن سیاست‌های دولت آمریکا و کاهش سطح اعتماد میان واشنگتن و سایر متحدان، این خطر را ایجاد می‌کند که حمایت از اوکراین به گروگان اختلافات سیاسی درون ائتلاف تبدیل شود. از این رو، پایداری بلندمدت این ابتکارات در شرایطی که محیط ژئوپلیتیکی به سرعت در حال تغییر است، یکی از نگرانی‌های اصلی متحدان اوکراین به شمار می‌رود. این نگرانی‌ها علاوه بر مشکلات فزاینده تأمین مالی، فشار بیش از حد بر ظرفیت‌های نظامی و صنعتی کشورهای عضو و احتمال همپوشانی و تکرار وظایف میان سازوکارهای مختلف حمایتی است.

ملاحظات

بازتنظیم ناتو بر اساس سیاست‌های ترامپ

گزارش مؤسسه روابط بین‌الملل فرانسه (IFRI) درباره سازوکارهای NSATU و PURL در نگاه نخست مطالعه‌ای درباره تحول شیوه حمایت ناتو از اوکراین به نظر می‌رسد، اما در واقع اهمیت اصلی آن در ارائه تصویری از دگرگونی عمیق معماری امنیتی جهان غرب است. این گزارش نشان می‌دهد که جنگ اوکراین صرفاً موجب افزایش سطح حمایت نظامی غرب از کی‌یف نشده، بلکه ناتو را وارد مرحله‌ای تازه از تحول نهادی کرده است؛ مرحله‌ای که در آن این سازمان برای نخستین بار به بازیگری عملیاتی در مدیریت یک جنگ طولانی‌مدت تبدیل شده

است. این تحول بیش از آنکه محصول تشدید تهدید روسیه باشد، نتیجه تغییر در سیاست ایالات متحده و تلاش اروپا برای انطباق با واقعیت جدید روابط فراآتلانتیک است.

نقطه عزیمت این تحول، تغییر رویکرد آمریکا در قبال ناتو و جنگ اوکراین است. بازگشت دونالد ترامپ به کاخ سفید، فرض بنیادینی را که از پایان جنگ جهانی دوم بر امنیت اروپا حاکم بود، با چالش روبه‌رو کرد؛ این فرض که ایالات متحده بدون قید و شرط و صرف‌نظر از تغییر دولت‌ها، ضامن اصلی امنیت اروپا باقی خواهد ماند. برخلاف دولت بایدن که رهبری آمریکا را بر پایه تأمین مالی، ارسال مستقیم تسلیحات و هدایت سیاسی ائتلاف غرب تعریف می‌کرد، دولت ترامپ با رویکردی معامله‌محور، استمرار حمایت از اوکراین را به پذیرش مسئولیت بیشتر از سوی اروپا مشروط ساخت. در این چارچوب، اصل بنیادین سیاست جدید آن بود که اروپا باید سهم اصلی هزینه‌های امنیت خود را بپردازد و آمریکا بیش از آنکه تأمین‌کننده مالی امنیت باشد، تأمین‌کننده فناوری، صنایع دفاعی و تجهیزات راهبردی باقی بماند.

در چنین شرایطی، ناتو ناگزیر شد برای حفظ انسجام ائتلاف و استمرار حمایت از اوکراین، سازوکارهای جدیدی ایجاد کند. شکل‌گیری NSATU را باید نخستین گام در این مسیر دانست. این سازوکار، هماهنگی کمک‌های نظامی، آموزش نیروهای اوکراینی، توسعه ساختار نیروهای مسلح این کشور و مدیریت بخش عمده کمک‌های تسلیحاتی را در قالب یک ساختار دائمی نهادینه کرد. اهمیت این تحول در آن است که مسئولیتی که پیش‌تر عمدتاً بر عهده ایالات متحده و ائتلاف‌های موقت بود، اکنون به درون ساختار رسمی ناتو منتقل شده است. بدین

ترتیب، ناتو از جایگاه یک سازمان عمدتاً سیاسی به نهادی اجرایی و عملیاتی در مدیریت جنگ اوکراین ارتقا یافته و توانسته است بخش عمده کمک‌های نظامی اعضا را در قالبی منسجم هماهنگ کند.

با این حال، مهم‌ترین نوآوری راهبردی ناتو در قالب ابتکار PURL آشکار شد. این سازوکار در واقع پاسخی مستقیم به رویکرد جدید دولت ترامپ بود. در این مدل، تجهیزات و سامانه‌های پیشرفته همچنان از سوی ایالات متحده تأمین می‌شود، اما هزینه خرید آنها را کشورهای اروپایی و کانادا پرداخت می‌کنند و ناتو نیز مسئول هماهنگی، اولویت‌بندی و انتقال تجهیزات به اوکراین است. این سازوکار بیانگر ظهور نوعی تقسیم کار جدید در روابط فراآتلانتیک است؛ تقسیم کاری که در آن آمریکا نقش تولیدکننده و عرضه‌کننده اصلی فناوری و تسلیحات را حفظ کرده، اروپا مسئول تأمین منابع مالی شده و ناتو به مدیر اجرایی این همکاری تبدیل شده است. به بیان دیگر، رهبری آمریکا پایان نیافته، بلکه ماهیت آن تغییر کرده است.

این تحول از منظر نظری نیز اهمیت ویژه‌ای دارد. در ادبیات روابط بین‌الملل، رهبری هژمون معمولاً با تحمل بخش عمده هزینه‌های تأمین کالاهای عمومی بین‌المللی تعریف می‌شود. اما آنچه در این گزارش مشاهده می‌شود، ظهور الگویی متفاوت از رهبری است؛ الگویی که در آن هژمون همچنان کنترل فناوری، صنایع دفاعی، ظرفیت تولید و زیرساخت‌های نظامی را در اختیار دارد، اما تلاش می‌کند بخش عمده هزینه‌های مالی این رهبری را به متحدان خود منتقل کند. از این منظر، سیاست ترامپ را نباید به منزله عقب‌نشینی آمریکا از اروپا تلقی کرد، بلکه باید آن را تلاشی برای بازتعریف رابطه میان رهبری و تقسیم بار در ائتلاف غرب دانست.

همزمان، گزارش تصویری واقع‌بینانه از محدودیت‌های اروپا نیز ارائه می‌دهد. اگرچه طی سال‌های اخیر مفاهیمی مانند «استقلال راهبردی اروپا» یا «خودمختاری دفاعی اروپا» به کرات در ادبیات سیاسی این قاره مطرح شده است، اما تجربه جنگ اوکراین نشان داد که اروپا هنوز فاقد ظرفیت لازم برای جایگزینی آمریکا در حوزه صنایع دفاعی و سامانه‌های پیشرفته نظامی است. وابستگی اوکراین به سامانه‌های پاتریوت، موشک‌های رهگیر آمریکایی، سامانه‌های HIMARS و سایر تجهیزات راهبردی بیانگر آن است که حتی افزایش بودجه‌های دفاعی اروپا نیز بدون اتکا به ظرفیت تولید آمریکا قادر به تأمین نیازهای یک جنگ گسترده نخواهد بود. بنابراین، آنچه در عمل شکل گرفته، نه استقلال راهبردی اروپا، بلکه کاهش نسبی وابستگی سیاسی به تصمیمات روزانه واشنگتن از طریق نهادینه‌سازی سازوکارهای حمایت از اوکراین است.

از سوی دیگر، گزارش نشان می‌دهد که مهم‌ترین محدودیت اروپا نه کمبود منابع مالی، بلکه ضعف ظرفیت صنعتی و تولیدی است. حتی در شرایطی که کشورهای اروپایی میلیاردها دلار برای خرید تجهیزات اختصاص داده‌اند، همچنان وابسته به ذخایر تسلیحاتی و خطوط تولید آمریکا هستند. این مسئله زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که جنگ اوکراین با بحران‌های امنیتی دیگری، از جمله در خاورمیانه، همزمان شود. مصرف گسترده موشک‌های پاتریوت در جنگ آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران نشان داد که حتی آمریکا نیز با محدودیت ظرفیت تولید مواجه است و در صورت گسترش همزمان چند بحران، توان صنایع دفاعی غرب برای پاسخ‌گویی به همه نیازها با چالش روبه‌رو خواهد شد.

نکته مهم دیگر، شکاف‌های درونی ناتو است. هرچند این سازمان در ظاهر موفق شده وحدت سیاسی خود را حفظ کند، اما بررسی نحوه مشارکت اعضا در PURL نشان می‌دهد که تقسیم بار همچنان نامتوازن است. کشورهای شمال اروپا، آلمان، هلند و کانادا سهم بسیار بیشتری در تأمین مالی بر عهده گرفته‌اند، در حالی که برخی قدرت‌های بزرگ اروپایی، به‌ویژه فرانسه و ایتالیا، یا با تأخیر وارد این سازوکار شده‌اند یا به دلایل سیاسی و صنعتی از مشارکت کامل خودداری کرده‌اند. این اختلافات بیانگر آن است که اگرچه ناتو توانسته است چارچوب نهادی جدیدی برای حمایت از اوکراین ایجاد کند، اما هنوز نتوانسته است اجماع کاملی درباره نحوه تقسیم مسئولیت‌ها میان اعضا به وجود آورد.

در نهایت، مهم‌ترین نتیجه‌ای که از این گزارش می‌توان استخراج کرد آن است که جنگ اوکراین صرفاً موجب تغییر شیوه حمایت غرب از اوکراین نشده، بلکه الگوی رهبری در ائتلاف فراآتلانتیک را نیز بازتعریف کرده است. ناتوی امروز نه همان ناتوی دوران جنگ سرد است و نه حتی ناتوی دهه نخست پس از آغاز بحران اوکراین در سال ۲۰۱۴. این سازمان اکنون در حال گذار به مدلی است که می‌توان آن را «ناتوی معامله‌محور» نامید؛ مدلی که در آن آمریکا همچنان ستون اصلی قدرت نظامی و فناوری غرب باقی مانده، اما تلاش می‌کند هزینه‌های مالی این رهبری را به متحدان خود منتقل کند؛ اروپا نقش فعال‌تری در تأمین منابع مالی و مدیریت امنیت قاره بر عهده می‌گیرد و ناتو نیز از یک سازمان سیاسی به نهادی اجرایی برای مدیریت امنیت و جنگ تبدیل می‌شود.

از این منظر، NSATU و PURL صرفاً دو ابتکار اداری یا لجستیکی

نیستند، بلکه نمادهای نهادی مرحله جدیدی از تحول ناتو محسوب می‌شوند؛ مرحله‌ای که در آن بقای انسجام فراآتلانتیک نه بر پایه تعهد نامحدود آمریکا، بلکه بر اساس تقسیم کار جدید میان آمریکا، اروپا و ناتو استوار شده است. این تحول، هرچند انعطاف‌پذیری بیشتری در برابر تغییرات سیاسی واشنگتن ایجاد کرده است، اما همچنان با چالش‌هایی نظیر وابستگی اروپا به صنایع دفاعی آمریکا، نابرابری در تقسیم بار، محدودیت ظرفیت تولید تسلیحات و اختلافات راهبردی میان اعضای ائتلاف مواجه است.



ایراس

موسسه مطالعات ایران و اوراسیا
The Institute for Iran-Eurasia Studies

موسسه مطالعات ایران و اوراسیا (ایراس)، موسسه‌ای پژوهشی و غیردولتی است که از سال ۱۳۸۳ به عنوان نخستین موسسه پژوهشی تخصصی در حوزه جغرافیایی اوراسیا فعالیت خود را آغاز کرده است. هدف موسسه مطالعه و واکاوی سیاست‌گذاری‌های معطوف به پهنه جغرافیایی اوراسیا است.

موسسه مطالعات ایران و اوراسیا (ایراس)

آدرس: تهران، خیابان ولیعصر(عج)، بالاتر از پارک ساعی

کوچه شهید عطاالله امینی، پلاک ۲، واحد ۸

کدپستی: ۱۴۳۴۷۳۴۳۶۶

تلفن / دورنگار: ۸۸۷۷۰۵۸۶ - ۸۸۷۹۲۴۹۶

پایگاه اینترنتی: www.iras.ir