

Otwarta Europa Open Europe

Warszawa, listopad 2011

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

Umowa stowarzyszeniowa – klucz do relacji Ukraina–UE

Grzegorz Gromadzki

Wstęp

Dalsze losy umowy stowarzyszeniowej zadecydują o relacjach Ukrainy z UE nie tylko w najbliższych latach, ale także w dłuższym okresie. Umowa ma bowiem znaczenie strategiczne. W żadnym razie nie można jej traktować jako technicznego dokumentu. Zakłada bowiem nie tylko współpracę, ale też daje możliwość gospodarczej integracji Ukrainy z UE. To w rzeczywistości przekroczenie Rubikonu, rewolucyjna zmiana w porównaniu z dotychczasowymi relacjami Ukrainy z UE. Zmiana, która nie do końca jest chyba uświadamiana zarówno na Ukrainie, jak i w UE. Dla Unii umowa z Ukrainą jest testem na nowy typ umowy stowarzyszeniowej, której zasadniczą część stanowi porozumienie w sprawie pogłębionej i wszechstronnej strefy wolnego handlu (*deep and comprehensive free trade area* – DCFTA).

Trzeba pamiętać, że umowa stowarzyszeniowa z UE, zwłaszcza zawierająca DCFTA, jest tylko w niewielkim stopniu wynikiem kompromisu między Unią i krajem dążącym do stowarzyszenia, a w ogromnej mierze po prostu akceptacją przez taki kraj reguł panujących w UE. Oznacza to, że wymaga akceptacji i wprowadzenia w życie u siebie dużej porcji unijnego *acquis communautaire*. Nie ma więc równorzędności obu stron. To może być bolesne dla kraju, który chce stowarzyszenia z UE, ale jest nieuniknione. Jest z pewnością trudne z politycznego punktu widzenia, zwłaszcza tradycyjnej dyplomacji, dla której podstawę stanowi zasada wzajemności, równego traktowania. Sprawa jest tym bardziej trudna, że Ukraina, podobnie jak inne kraje Europy Wschodniej, nie otrzymała jak dotąd perspektywy członkostwa w UE, która w przypadku państw Europy Środkowej była bardzo ważną zachętą do przeprowadzenia głębokich reform.

Od podpisania umowy, a następnie jej implementacji zależą nie tylko sprawy w niej zawarte, ale także dwie inne kwestie fundamentalne dla integracji Ukrainy z UE – właściwe funkcjonowanie tego państwa we Wspólnocie Energetycznej oraz zniesienie wiz dla Ukraińców podróżujących do UE¹. W tej drugiej kwestii podpisanie i wdrażanie

¹ Ukraina została członkiem Energy Community w 2011 roku. Energy Community powstała w 2005 roku dla krajów Bałkanów Zachodnich. Jej celem jest włączenie



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

umowy stowarzyszeniowej z pewnością przyspieszyłoby proces. Można zaryzykować tezę, że niepodpisanie umowy doprowadzi do spowolnienia procesu dochodzenia do ruchu bezwizowego lub w ogóle wstrzyma ten proces. Trzeba pamiętać, że zniesienie wiz do UE jest najważniejszą, najbardziej oczekiwaną sprawą dla społeczeństwa ukraińskiego, jeśli chodzi o relacje z Unią. Bez umowy nie ma też właściwie szans na dobre członkostwo Ukrainy we Wspólnocie Energetycznej. Ukraina nawet w przypadku podpisania, a potem wdrażania umowy stowarzyszeniowej miałaby duże problemy z wprowadzeniem w życie unijnych przepisów dotyczących sektora energetycznego, jest on bowiem jednym z najmniej przejrzystych w ukraińskiej gospodarce.

Jest ironią historii, że dopiero siedem lat po pomarańczowej rewolucji pojawiła się szansa na realną, częściową integrację Ukrainy z UE. Finalizacja negocjacji umowy stowarzyszeniowej przebiega w trudnym czasie przede wszystkim z powodu problemów Ukrainy z demokracją, ale także ze względu na małe zainteresowanie Ukrainą (Europą Wschodnią) ze strony UE, która jest zajęta swoimi wewnętrznymi sprawami i odpowiedzią na „arabską wiosnę”.

UE jest jednak obecnie gotowa do szybkiego zakończenia negocjacji umowy stowarzyszeniowej, jej podpisania i wprowadzenia w życie. Czy tak się stanie, zależy od władz Ukrainy, które nie mogą niszczyć demokracji. Piłka jest po stronie Kijowa. Niestety szanse na stowarzyszenie Ukrainy z UE są obecnie niewielkie właśnie ze względu na sytuację wewnętrzną w tym kraju, mimo zakończenia negocjacji o DCFTA².

państw znajdujących się poza UE do unijnego wspólnego rynku elektryczności i gazu. Z krajów Partnerstwa Wschodniego członkiem Wspólnoty oprócz Ukrainy jest także Mołdawia. W 2010 roku Ukraina otrzymała plan działań w sprawie dochodzenia do ruchu bezwizowego.

² Komisarz ds. handlu Karel De Gucht ogłosił 20 października 2011 roku zakończenie negocjacji DCFTA. Wcześniej wynegocjowano właściwie całą pozostałą część umowy stowarzyszeniowej. Główną sporną sprawą pozostaje kwestia zamieszczenia lub pominięcia w umowie zapisu o europejskiej perspektywie dla Ukrainy.

Umowa z Ukrainą w szerszym kontekście

Nie można patrzeć na sprawę umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE tylko w wąskiej perspektywie ich relacji dwustronnych. Losy tej umowy będą miały duży wpływ na relacje innych państw Europy Wschodniej objętych Partnerstwem Wschodnim (PW) z UE. Ewentualny sukces w sprawie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE byłby bardzo pomocny dla innych krajów PW, zwłaszcza Mołdawii i Gruzji, negocjujących takie same umowy. Ukraina ze względu na swoją wielkość i znaczenie jest najważniejszym krajem PW. Dotychczas była postrzegana jako lider w relacjach z UE w gronie państw Partnerstwa. W tej chwili pojawia się coraz więcej znaków zapytania.

Jednak nie tylko Ukraina ma problemy z demokracją. Można mówić o odchodzącej fali demokracji w krajach PW. Przykładem jest Gruzja i zmiana systemu politycznego z prezydenckiego na parlamentarny jako przygotowanie miejsca dla Micheila Saakaszwilego po zakończeniu drugiej, ostatniej kadencji prezydenckiej. Bardzo prawdopodobne, że będzie w przyszłości premierem i w ten sposób przedłuży swoje rządy bez ograniczeń czasowych. Najlepsza jest sytuacja w Mołdawii, ale tam też wciąż daleko do liberalnej demokracji. Cały czas od demokratycznych przemian w 2009 roku panuje w tym kraju „stabilna niestabilność” polityczna, czego podstawowym przejawem jest niemożność wyboru prezydenta przez parlament. Taki stan rzeczy bardzo utrudnia przeprowadzanie reform. Pozostałe trzy kraje PW bądź są państwami autorytarnymi, jak Azerbejdżan i Białoruś, bądź na wpół autorytarnymi jak Armenia. Sytuacja w Rosji i zapowiedź kolejnych dwóch kadencji prezydenckich Władimira Putina, który będzie mógł rządzić do 2024 roku, jest także ważnym czynnikiem negatywnie wpływającym na sytuację w krajach PW, jeśli chodzi o standardy demokratyczne. Następuje równanie w dół, a nie w górę. Coraz dłuższa jest przerwa w rozszerzaniu się Zachodu na Wschód. Wraca pytanie, czy kraje Europy Wschodniej/PW są zdolne do zbudowania demokracji liberalnej i państwa prawa, co jest warunkiem *sine qua non* ich integracji z UE.

Podejście UE do umowy stowarzyszeniowej

Sprawa przyznania Ukrainie perspektywy członkostwa w UE podzieliła kraje członkowskie. Większość z nich jest temu przeciwna. Jednak znacząca mniejszość państw członkowskich uważa, że Ukraina powinna otrzymać taką perspektywę. To stanowisko w dużej mierze podzielał także Parlament Europejski. Stowarzyszenie jest kompromisem między tymi dwoma stanowiskami, jako najwyższy wspólny mianownik możliwy do zaakceptowania przez wszystkie 27 państw członkowskich. Dla niechętnych przystąpieniu Ukrainy do UE stowarzyszenie jest bądź końcem procesu integracji Ukrainy z Unią, bądź odłożeniem dyskusji o ewentualnym członkostwie na bliżej nieokreśloną przyszłość. Natomiast dla zwolenników integracji Ukrainy z UE stowarzyszenie jest niezbędnym etapem, jaki Ukraina musi przejść, aby móc starać się o status kandydata.

Rozpoczęcie negocjacji nowego, rozszerzonego porozumienia (*new enhanced agreement*) nastąpiło w marcu 2007 roku. W 2008 roku UE podjęła decyzję, że nowe porozumienie będzie umową stowarzyszeniową (*association agreement*) zawierającą również DCFTA. Zmiana stanowiska była możliwa w wyniku wejścia Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Członkostwo w WTO jest bowiem niezbędnym warunkiem rozpoczęcia przez UE rozmów z jakimkolwiek krajem w sprawie strefy wolnego handlu. Umowa zakłada stowarzyszenie polityczne i integrację gospodarczą. Oprócz DCFTA umowa stowarzyszeniowa będzie składała się z 31 rozdziałów (które właściwie są już wynegocjowane od 2009 roku) dotyczących różnych dziedzin współpracy Ukrainy z UE (współpraca sektorowa).

Trzeba pamiętać, że wymiana handlowa z Ukrainą ma niewielkie znaczenie dla UE. Ale umowa stowarzyszeniowa z DCFTA bardzo się liczy dla UE jako nowy model stowarzyszenia polegający na głębokiej integracji ekonomicznej kraju stowarzyszonego z Unią, co potwierdzają słowa komisarza K. De Guchta: „Przy negocjowaniu tego typu umowy UE składa bezprecedensową propozycję integracji ze swoim własnym rynkiem. Może to być

najbardziej ambitne porozumienie tego rodzaju kiedykolwiek negocjowane przez UE – nie tyle pod względem rozmiaru wymiany handlowej, ale integracji gospodarczej”³.

DCFTA zakłada przyjęcie przez Ukrainę unijnego prawa (*acquis communautaire*), które stanie się częścią ukraińskiego prawodawstwa dotyczącego nie tylko standardów, jakie są potrzebne do eksportu towarów na rynek unijny, gdyż „pakiet handlowy zawarty w umowie stowarzyszeniowej jest niezwykle szeroki i obejmuje również kwestie takie jak przepisy dotyczące zamówień publicznych oraz konkurencji. Oznacza to, że prawa, standardy i w końcu także praktyki w kwestii zamówień publicznych oraz konkurencji będą na Ukrainie wystarczająco zbliżone do panujących w UE”⁴. To daleko więcej niż proste wzajemne otwarcie rynków dla towarów i usług w wyniku zniesienia ceł importowych.

W ostatnich miesiącach widoczne było ze strony UE dążenie do jak najszybszego zakończenia negocjacji i podpisania umowy. Taka postawa wynika z logiki działań Komisji Europejskiej, która otrzymawszy zadanie, jakim było wynegocjowanie umowy, chciała doprowadzić sprawę szybko do końca. Komisja była wspierana także przez stałego przewodniczącego Rady Hermana Van Rompuy oraz wielu polityków państw członkowskich. Wszyscy oni stawiali jednak warunek zachowania demokracji przez władze ukraińskie. Można zaryzykować tezę, że jeśli Ukraina nie miałaby kłopotów z demokracją i przeprowadzała niezbędne reformy gospodarcze potrzebne do wprowadzenia w życie DCFTA, to nie byłoby opozycji wśród krajów członkowskich i w instytucjach europejskich, która sprzeciwiałaby się jak najszybszemu podpisaniu, a potem wejściu w życie umowy stowarzyszeniowej.

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia, jeśli chodzi o zniesienie wiz. W tym przypadku, nawet jeśli Ukraina będzie „dobrym uczniem”,

³ Przemówienie komisarza UE ds. handlu Karela De Guchta w Parlamencie Europejskim 20 października 2011 roku, *Negocjacje handlowe UE – Ukraina: droga do dobrobytu*, http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_10_21_03_en.htm.

⁴ Tamże.

można spodziewać się silnego sprzeciwu części państw członkowskich, które będą starały się co najmniej spowolnić proces. Choć wydaje się, że w przypadku zaistnienia korzystnej sytuacji na Ukrainie nie będą mogły zablokować tego procesu.

Czego chce Ukraina?

Trudno o jednoznaczną odpowiedź na pytanie o to, do czego dążą władze ukraińskie w relacjach z UE. Z jednej strony prezydent Wiktor Janukowycz postępuje się silną retoryką proeuropejską, czego przykładem jest jego artykuł w *Wall Street Journal*, w którym jednoznacznie opowiada się za integracją Ukrainy z Unią jako jedyną możliwą opcją⁵. Z drugiej strony działania ukraińskich władz (m.in. sprawa procesu Julii Tymoszenko i innych polityków z byłego rządu) w rzeczywistości uniemożliwiają integrację z UE.

Wszystko wskazuje na to, że dla prezydenta Janukowycza i jego otoczenia priorytetem są sprawy wewnętrzne. Dominuje chęć zniszczenia opozycji, zwłaszcza Julii Tymoszenko, postrzeganej przez obecne władze jako główne zagrożenie dla ich rządów. Natomiast częściowa integracja z UE nie jest rozumiana przez elitę rządzącą jako sprawa wewnętrzna – w przeciwieństwie choćby do krajów bałtyckich przed ich wstąpieniem do Unii – lecz jako polityka zagraniczna. Poza tym UE, jak się wydaje, potrzebna jest obecnym władzom ukraińskim do rozgrywki z Rosją, aby pokazać Moskwie, że Kijów ma inne opcje niż integracja z nią. Jeśli ta teza jest prawdziwa, to Ukraina Janukowycza staje się podobna do Białorusi Łukaszenki w kwestii relacji z dwoma wielkimi sąsiadami – UE i Rosją.

Próbując zrozumieć nastawienie ukraińskiej elity rządzącej do UE, można zaryzykować tezę, że tej grupie zależy na dobrej współpracy z UE, a nawet jej pogłębianiu przede wszystkim w sferze ekonomicznej, ale nie na członkostwie lub choćby częściowej integracji z UE, bo to oznaczałoby wprowadzenie standardów unijnych w polityce i gospodarce, co z pewno-

ścią nie jest na rękę obecnej ekipie rządzącej, działającej według własnych reguł będących zazwyczaj w sprzeczności z normami panującymi w UE. Najlepszym rozwiązaniem dla obecnej ekipy rządzącej byłoby prowadzenie jak najlepszych interesów biznesowych z UE, jednak bez nadmiernych zobowiązań, i jednocześnie pozostawienie sobie możliwości zarabiania niebagatelnych pieniędzy na kontaktach gospodarczych z Rosją.

Nie należy zapominać, że podpisanie umowy stowarzyszeniowej i uzyskanie zniesienia wiz – co byłoby bardzo dobrze przyjęte przez społeczeństwo ukraińskie – pokazałoby, że to niebiescy (obecna ekipa rządząca) potrafią rozmawiać z UE i osiągać konkretne rezultaty, w przeciwieństwie do wywodzącej się z pomarańczowych opozycji, która dużo mówiła o integracji z UE, a nie potrafiła nic w tej sprawie zrobić. Dla Partii Regionów byłoby to zdjęcie odium ugrupowania niechętnego integracji z Europą. Mogłoby pomóc w dotarciu do nowych wyborców, co jest z pewnością niebagatelne przy spadającym poparciu dla Janukowycza i Partii Regionów. Stąd chyba bierze się wspomniana wyżej proeuropejska retoryka ukraińskiego prezydenta.

Coraz mniej demokracji na Ukrainie

Nadrzędnym celem obecnej ekipy rządzącej jest utrzymanie władzy bez względu na metody i koszty polityczne. Ten cel to podstawowe zagrożenie dla europejskich aspiracji Ukrainy.

Janukowycz i jego otoczenie nie zaakceptowali podstawowej zasady demokracji, że w wyniku wyborów raz się jest u władzy, a raz w opozycji. Są wyznawcami reguły, że zdobytej władzy nigdy się nie oddaje. Dla nich pomarańczowa rewolucja i utrata władzy, która w 2004 roku była na wyciągnięcie ręki, jest wciąż traumatycznym przeżyciem. Silny jest strach przed kolejnymi wyborami (najbliższe parlamentarne już w 2012 roku), zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę słabe wyniki sondaży dla Partii Regionów. Stąd bezwzględna rozprawa z opozycją. Na pewno niebagatelną rolę odgrywa chęć osobistej zemsty, zwłaszcza na Julii Tymoszenko i jej najbliższych współpracownikach.

⁵ *Wall Street Journal*, 25.08.2011 <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903461304576524672209158138.html>.

W porównaniu z obecną elitą władzy pomarańczowi, którzy nie potrafili wprowadzić zbudować demokracji liberalnej z dobrze działającymi instytucjami *checks and balances*, zachowywali jednak podstawowe zasady demokracji, przede wszystkim prawdziwie demokratyczne wybory, czego najlepszymi przykładami są zwycięstwo Partii Regionów w wyborach parlamentarnych w 2006 roku i zwycięstwo Wiktora Janukowycza w wyborach prezydenckich w 2010 roku.

Dzisiejsze problemy z demokracją na Ukrainie są widoczne nie tylko na poziomie centralnym, ale także co najmniej w tej samej skali na poziomie regionalnym/lokalnym. Wybory lokalne w 2010 roku były pierwszym poważnym sygnałem ostrzegawczym. Dochodzi do zawłaszczania przez Partię Regionów władzy na każdym szczeblu. Ludzie z Donbasu zajmują coraz więcej stanowisk w innych regionach kraju. Odsuwani są wszyscy, którzy nie zgadzają się z nową władzą, według zasady: „kto nie z nami, ten przeciw nam”. Dlatego niestety można już mówić nie tylko o coraz większych problemach z demokracją, lecz wręcz o rosnących tendencjach autorytarnych na Ukrainie.

Wydaje się, że obecne władze ukraińskie nie do końca rozumieją, że demokracja jest warunkiem *sine qua non* integracji z UE. Unia może współpracować z krajami niedemokratycznymi, ale w żadnym wypadku takie kraje nie mogą się z nią integrować. Nie tylko na płaszczyźnie politycznej, lecz także w kwestiach gospodarczych – DCFTA. Wchodzenie do strefy wspólnego rynku (a taki jest cel, do którego może dążyć Ukraina) wymaga przestrzegania zasad państwa prawa, co nie jest możliwe w kraju niedemokratycznym.

Prezydent Janukowycz i inni przedstawiciele ukraińskiej elity władzy chyba nie do końca zdawali sobie sprawę z tego, jakie znaczenie będzie miało dla UE łamanie podstawowych zasad demokratycznych, czego przykładem były proces i wyrok skazujący dla Julii Tymoszenko. Może to właśnie częściowo tłumaczy niespójne działania władz ukraińskich wobec Unii w ostatnich kilku miesiącach. Nieumiejętność przewidzenia, jaka będzie reakcja UE, świadczy o tym, że ekipa rządząca nie rozumie, czym

jest i jak działa UE. To również pokazuje słabość doradców Janukowycza zajmujących się sprawami europejskimi.

Problemem jest nie tylko obecna elita rządząca

Za kłopoty Ukrainy z integracją europejską nie odpowiadają jedynie obecne władze, które niszczą demokrację. Przyczyny mają jeszcze głębszy charakter i dotyczą całej elity politycznej Ukrainy. Integracja z UE jest przez nią traktowana jako zadanie przede wszystkim dla tradycyjnej polityki zagranicznej. Brakuje zrozumienia, że integracja europejska zaczyna się w domu, a podpisanie umowy stowarzyszeniowej i następnie jej wejście w życie zależy przede wszystkim od Ukrainy. Jest jej sprawą wewnętrzną. Brakuje również jednoznacznego opowiedzenia się elity politycznej (ale także społeczeństwa) za integracją z UE/Zachodem. Sytuacja jest odmienna niż w przypadku krajów Europy Środkowej, takich jak Polska, Czechy czy Węgry, a także trzech państw bałtyckich – Estonii, Łotwy i Litwy, które od początku lat 90. zeszłego stulecia jednoznacznie postawiły na jak najszybsze wejście do UE. Zarówno elity polityczne, jak i społeczeństwa tych krajów doskonale zdawały sobie sprawę, że dla osiągnięcia zamierzonego celu konieczne jest przeprowadzenie głębokich reform. Takiej postawy brakuje na Ukrainie. Brak reform przybliżających Ukrainę do UE był widoczny także za rządów prezydenta Juszczenki i premier Tymoszenko po pomarańczowej rewolucji, którzy jednoznacznie opowiadali się za integracją z Unią.

Poważnym problemem na Ukrainie jest zjawisko, które można określić jako „fetysz podpisanego dokumentu”. To nie tylko przypadłość tej ekipy, ale całej elity politycznej. Najważniejsze dla niej jest podpisanie dokumentu, a nie jego wprowadzenie w życie. Tym samym powstaje bardzo poważny problem z implementacją zobowiązań. Można powiedzieć, że dla ukraińskich polityków sprawa kończy się wraz z podpisaniem dokumentu, a życie toczy się swoim torem i przyjęte zobowiązania nie bardzo na nie wpływają. Takie podejście jest zupełnie inne niż w UE, gdzie obowiązuje zasada *pacta sunt servanda*. Choć oczywiście i w UE zdarzają

się kłopoty z wprowadzaniem nowego prawa, czego przykładem są opóźnienia w przyjęciu nowych regulacji unijnych przez państwa członkowskie, ale to zawsze jest traktowane jako naganne odstępstwo od obowiązujących reguł, a nie jako normalne zjawisko. Jeśli Ukraina poważnie myśli o integracji z UE, to jej elita polityczna musi zmienić swoje podejście w tej kwestii.

Umowa stowarzyszeniowa zakłada bowiem konieczność przyjęcia dużej liczby regulacji unijnych, *acquis communautaire* nie tylko „na papierze”, ale przede wszystkim w realnym życiu. Na Ukrainie wdrażaniu unijnych regulacji przeszkadza także słabość ukraińskich instytucji państwowych, które będą odpowiadać za dobre funkcjonowanie umowy stowarzyszeniowej, zwłaszcza DCFTA, począwszy od sądów, a skończywszy na agencjach odpowiedzialnych np. za utrzymywanie unijnych standardów fitosanitarnych. Bez poprawy ich działalności niemożliwe jest uczestnictwo Ukrainy w DCFTA.

Instytucjonalna słabość Ukrainy oznacza niebagatelny wzrost kosztów wprowadzenia umowy stowarzyszeniowej dla Ukrainy, które nawet przy sprawnie działających instytucjach byłyby duże.

Zasadniczym wyzwaniem będzie wdrożenie DCFTA. Wymaga ono dostosowania ukraińskiej gospodarki do konkurencji z unijnymi przedsiębiorstwami, które będą miały ułatwiony dostęp do ukraińskiego rynku. DCFTA może przynieść korzyści ukraińskim przedsiębiorstwom tylko w przypadku dostosowania się do norm unijnych, co pozwoliłoby na wzrost eksportu do UE.

Wprowadzenie w życie umowy stowarzyszeniowej z DCFTA będzie rzeczywistym obciążeniem dla Ukrainy. Ale z drugiej strony wydane w tym celu pieniądze to środki, które i tak trzeba przeznaczyć na modernizację nie tylko gospodarki ukraińskiej, ale także ukraińskiego państwa. Bez tego gigantycznego wysiłku organizacyjnego i finansowego dojdzie do marginalizacji Ukrainy zarówno w relacjach z UE, jak i z innymi partnerami. Przewidywana pomoc ze strony UE jest z pewnością za małą.

Dlatego, mimo trudnej sytuacji wewnętrznej UE, należałoby na nowo przemyśleć pomoc unijną dla Ukrainy związaną z implementacją umowy stowarzyszeniowej.

Stowarzyszenie Ukrainy z UE – kwestią geopolityczną?

Pytanie o stowarzyszenie Ukrainy z UE jest zarazem pytaniem o miejsce tego kraju w Europie. To sprawa wyboru, czy Ukraina powinna integrować się z UE czy z Rosją. Na Ukrainie dla wielu zwolenników integracji z Zachodem jest to kwestia geopolityczna. Ten wybór rozumiany jako kwestia geopolityczna jest też często podnoszony przez kraje członkowskie ze wschodniej części UE (kraje postkomunistyczne). Jednak lepiej postrzegać go jako wybór o charakterze cywilizacyjnym. Tak pojmowany jest przez niektórych Ukraińców⁶. Integracja z UE stanowi gwarancję zaistnienia państwa prawa, natomiast ścisłe związki z Rosją oznaczają trwanie państwa bezprawia.

To prawda, że wprowadzenie w życie zapisów umowy stowarzyszeniowej, zwłaszcza częściowa integracja gospodarcza Ukrainy z UE poprzez DCFTA, wypełnianie przez Ukrainę zobowiązań wynikających z członkostwa we Wspólnocie Energetycznej oraz zniesienie wiz – to wszystko oznaczałoby znaczne osłabienie działań Rosji i wyjście Ukrainy z rosyjskiej strefy wpływów. Rosja za wszelką cenę stara się zapobiec takiemu scenariuszowi. Przedstawiła nową-starą propozycję integracji w obrębie byłej ZSRR (z wyjątkiem trzech krajów bałtyckich – Estonii, Łotwy i Litwy – oraz Gruzji) w postaci Unii Euroazjatyckiej⁷. W 2011 roku Moskwa naciskała na Kijów, aby Ukraina dołączyła do unii celnej Rosja–Białoruś–Kazachstan, co uniemożliwiłoby integrację gospodarczą z UE. Presja rosła, zwłaszcza w drugiej połowie 2011 roku, wraz ze zbliżaniem się do końca negocjacji Ukrainy z UE dotyczących umowy stowarzyszeniowej zawierającej DCFTA, kiedy realne stało się jej podpisanie.

⁶ W takich kategoriach rozumie wybór między UE i Rosją np. Mykoła Riabczuk, znany ukraiński publicysta.

⁷ Propozycja premiera Władimira Putina z października 2011 roku, <http://www.reuters.com/article/2011/10/03/us-russia-putin-eurasian-idUSTRE7926ZD20111003>.

Relacje Kijowa z Brukselą i Moskwą w 2011 roku pokazują dobitnie, jak odmienne jest traktowanie Ukrainy przez Rosję i UE. Rosja za wszelką cenę chce utrzymać Ukrainę w swojej strefie wpływów, stosując nawet szantaż wobec władz ukraińskich, czego przykładem jest kwestia ceny gazu i dostępu ukraińskich towarów do rynku rosyjskiego. Natomiast UE stawia sprawę odmiennie: jeśli będziecie chcieli i będziecie gotowi, to możecie się z nami częściowo integrować.

Na Ukrainie nie tylko osoby wybierające opcję prozachodnią, ale także zwolennicy ścisłych związków z Rosją zdają sobie sprawę, że integracja gospodarcza i polityczna z Moskwą może wprawdzie przynieść korzyści krótkoterminowe, np. obniżkę ceny gazu, jednak w dłuższym czasie to nie integracja z Rosją jest korzystna, lecz integracja z UE, ta bowiem pozwala na modernizację gospodarki i państwa, czego nie zapewniają ścisłe związki z Rosją. Takie stanowisko można znaleźć także u niektórych ekspertów rosyjskich⁸.

Czy obecna ukraińska ekipa rządząca myśli strategicznie?

Powyższe pytanie dotyczy w dużej mierze horyzontów ukraińskiej elity rządzącej. Przede wszystkim zwraca uwagę jej bardzo prowincjonalne pochodzenie. Politycy z Donbasu po raz pierwszy muszą działać samodzielnie na arenie międzynarodowej. Za czasów pierwszego premierostwa Janukowycza odpowiedzialny za relacje Ukrainy ze światem zewnętrznym był prezydent Kuczma. Kiedy Janukowycz był powtórnie premierem, za politykę zagraniczną odpowiadali pomarańczowi, przede wszystkim prezydent Wiktor Juszczenko. Ten brak przygotowania stał się bardzo widoczny na początku prezydentury Janukowycza, czego przykładem była umowa „Flota Czarnomorska za gaz”, kiedy to ratując budżet, podjęto strategiczną decyzję o przedłużeniu stacjonowania na Ukrainie wojsk rosyjskich do 2042 roku⁹.

⁸ Evgeny Treshchenkov, *Ukraine's economy between political pressures*, <http://www.easternpartnership.org/community/debate/ukraine-s-economy-between-political-pressures>.

⁹ <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2010-04-28/fleet-gas-ukraine-strengthens-its-relations-russia>.

Niestety brak umiejętności nadal jest widoczny w działaniach ekipy rządzącej, czego najlepszym dowodem są niezborne działania Ukrainy wobec UE w drugiej połowie 2011 roku.

Obecna elita traktuje politykę jako przedłużenie biznesu. Władza potrzebna jest przede wszystkim do prowadzenia działalności biznesowej. Czołowi politycy należą do najbogatszych osób w kraju. Z tego wynika chęć zachowania obecnych reguł gry jak najdłużej. Ekipa Janukowycza zainteresowana jest *status quo*, czyli czerpaniem przez rządzących materialnych korzyści z położenia między UE i Rosją. To jest ich strategia niebiorąca pod uwagę rzeczywistych potrzeb kraju i konieczności jego modernizacji. Stąd też niechęć do przyjmowania panujących w UE zasad bazujących na *rule of law*, przeszkadzałoby to bowiem w prowadzeniu biznesu/polityki na obecnych zasadach. Często można spotkać się z opinią, że niebiescy są prorosyjscy w polityce zagranicznej. To nieprawda. Jedną z nielicznych rzeczy, których się obawiają, jest popadnięcie w zależność od Rosji. W żadnym razie nie chcą spaść do rangi jednego z wasali Moskwy. To, co ich łączy z Rosją, to mentalność polityczna zbliżona do mentalności rosyjskiej elity rządzącej.

Obecna elita władzy koncentruje się na myśleniu krótkoterminowym, taktycznym. Ważne jest powodzenie w działalności biznesowej w najbliższych miesiącach, co najwyżej w perspektywie kilku lat, a nie to, jak będzie wyglądała Ukraina za 10 lat.

Próba podsumowania

Jaka powinna być krótko- i długoterminowa polityka UE wobec Ukrainy? To bardzo trudne pytanie ze względu na skomplikowaną rzeczywistość na Ukrainie zarysowaną w tym tekście. Niestety obecna sytuacja zaczyna coraz bardziej przypominać relacje prezydenta Kuczmy z UE (Zachodem) pod koniec jego prezydentury, kiedy ukraiński przywódca był *persona non grata* w wielu krajach demokratycznych. To zła prognoza dla relacji UE–Ukraina. Na pewno trzeba zrobić wszystko, aby uniknąć takiego scenariusza.

Podpisywać umowę stowarzyszeniową czy nie podpisywać – to podstawowy dylemat, przed jakim stoi obecnie Unia. Zwolennicy pierwszej opcji uważają, że możemy stracić Ukrainę na długi czas lub na zawsze, Kijów bowiem wybierze integrację z Moskwą lub trzecią drogę (argument często powtarzany przez zwolenników geopolityki). Według nich podpisanie umowy pomoże w „zakotwiczeniu” Ukrainy w jej integracji z UE i będzie procentować w przyszłości, kiedy nastaną lepsze czasy, gdyż Ukraina to przecież nie tylko Janukowycz i obecna ekipa rządząca. Umowa stowarzyszeniowa zablokowałaby możliwość wejścia Ukrainy do unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Te argumenty są podzielane przez część ukraińskich ekspertów zajmujących się problematyką europejską, którzy są dalecy dzisiejszych władz.

Zwolennicy drugiego rozwiązania uważają, że kraj rządzony niedemokratycznie, z coraz bardziej widocznymi tendencjami autorytarnymi, nie ma możliwości, nawet częściowego, integrowania się z UE. Podpisanie umowy stowarzyszeniowej w takich warunkach wprowadziłoby fikcję. Negatywnym przykładem, którego należy unikać, były umowy stowarzyszeniowe z niektórymi krajami arabskimi rzą-

dzonymi przez reżimy autorytarne. Takie podejście ze strony UE wzmacnia *de facto* reżimy niedemokratyczne, które dostają uwiarygodnienie od UE. Drugie podejście – wstrzymanie się z podpisaniem umowy do czasu poprawy sytuacji na Ukrainie – ma w UE o wiele więcej zwolenników niż pierwsza opcja, czego dowodem są konkluzje Rady Europejskiej z 23 października 2011 roku dotyczące krajów PW: „Tempo i wymiar politycznego stowarzyszenia i integracji gospodarczej tych krajów z Unią będą zależały od przestrzegania przez nie zasad demokracji i państwa prawa, które leżą u podstaw Partnerstwa”¹⁰. Wydaje się jednak, że warto byłoby zakończyć negocjacje, jeśli jest to możliwe, bez rozmów na najwyższym szczeblu (sprawa perspektywy członkostwa) i parafować umowę, ale na poziomie technicznym, czyli negocjatorów, po to by w przyszłości nie wracać już do stołu negocjacyjnego.

Najprawdopodobniej UE czeka stan zawieszenia w relacjach z Ukrainą. Niestety może on trwać długo, nawet kilka lat. Kolejne wybory prezydenckie odbędą się w 2015 roku. Pozostaje pytanie: jak długo Ukraina może zwlekać z podjęciem strategicznej decyzji dotyczącej integracji z UE – czy następne 20 lat?

¹⁰ European Council 23 October 2011 Conclusions, s. 11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125496.pdf.