Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 5.06.2013 www.osw.waw.pl

Ukraina bliżej Unii Celnej?

31 maja w Mińsku premier Ukrainy Mykoła Azarow podpisał memorandum o pogłębieniu współdziałania między Ukrainą a Euroazjatycką Komisją Gospodarczą (EuKG), organem wykonawczym Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu (UC). Treść dokumentu została ostatecznie uzgodniona dwa dni wcześniej w Astanie podczas posiedzenia prezydentów państw UC z udziałem prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza. Memorandum przewiduje powołanie stałego przedstawiciela Ukrainy przy UC, dostęp strony ukraińskiej do kopii jawnych dokumentów UC oraz prawo kierowania własnych propozycji do EuKG. Kijów uzyskał również możliwość udziału w otwartych posiedzeniach najwyższych organów UC, ale jedynie na podstawie oficjalnego zaproszenia. W punkcie 4. memorandum Ukraina zadeklarowała „zamiar przestrzegania zasad" zapisanych w dokumentach stanowiących bazę prawną UC oraz „wstrzymywania się od działań i oświadczeń" naruszających interesy UC.

Podpisany dokument nosi deklaratywny charakter i nie jest prawnym zobowiązaniem do integracji z UC. Nie zamyka on tym samym Ukrainie możliwości zawarcia umowy stowarzyszeniowej z UE (AA). Podpisanie memorandum wpisuje się w taktykę lawirowania władz ukraińskich między UC i UE i ma na celu doraźne obniżenie napięcia w relacjach z Moskwą oraz – w percepcji ukraińskiej – służyć jako środek nacisku na Brukselę, aby wyraziła zgodę na podpisanie AA. Z kolei Rosja traktuje dokument jako krok na drodze do wymuszenia na Ukrainie pełnego członkostwa w UC i blokowania współpracy Kijowa z Brukselą.

Charakter prawny dokumentu

Podpisane w Mińsku memorandum nie jest umową międzypaństwową i nie niesie zobowiązań natury prawnej dla żadnej ze stron. W dokumencie nie zawarto również informacji o sankcjach w razie nieprzestrzegania przez sygnatariuszy jego zapisów. Memorandum nie daje Ukrainie statusu formalnego obserwatora przy UC, a zawiera jedynie wzmiankę, że taki status Kijów może uzyskać w 2015 roku, gdy na bazie UC powstanie Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EUG). W rezultacie Ukraina nie osiągnęła stawianych sobie wcześniej celów. Ukraińskie władze dążyły bowiem do uzyskania statusu obserwatora już przy UC, zgody na udział w pracach EuKG z prawem głosu doradczego oraz dostępu do wszystkich dokumentów, w tym projektów decyzji, które UC zamierza podjąć. Z kolei punkt 4. memorandum oznacza, że Ukraina *de facto* dała Rosji pretekst do zabierania głosu w kwestii relacji Kijowa z Brukselą.

Rachuby strony ukraińskiej

Ukraina od dwóch lat dąży do nawiązania współpracy z UC, ale bez formalnego członkostwa. Jest to działanie obliczone na zminimalizowanie strat ukraińskiej gospodarki, które może spowodować wspólna polityka celna UC. Obecnie udział Rosji, Białorusi i Kazachstanu w bilansie handlowym Ukrainy wynosi prawie 40% i ewentualne restrykcje w dostępie ukraińskich towarów na te rynki mogłyby się okazać katastrofalne dla uzależnionej od eksportu ukraińskiej gospodarki. Władze w Kijowie wysunęły propozycję współpracy w formacie 3+1, której cel sprowadzał się do zagwarantowania Ukrainie dostępu na rynek UC przy jednoczesnej odmowie formalnego członkostwa w tej organizacji (wykluczałoby to możliwość podpisania AA z UE). Taka strategia wynika z dążenia do czerpania korzyści ze współpracy zarówno z UC, jak i UE.

Można przypuszczać, że Ukraina podpisała memorandum z UC z przyczyn taktycznych. W optyce Kijowa celem było, z jednej strony, złagodzenie nacisków ze strony rosyjskiej na pełną integrację z UC poprzez podpisanie dokumentu, który w praktyce daje Ukrainie niewiele, ale też do niczego formalnie nie zobowiązuje. Z drugiej strony można zakładać, że Kijów traktuje memorandum jako instrument presji na UE, by Bruksela złagodziła warunki podpisania AA z Ukrainą na szczycie w Wilnie w listopadzie br.

Rachuby strony ukraińskiej mogą się jednak okazać się nietrafne. Trudno oczekiwać, że podobny krok przyniesie skutek, natomiast już samo podpisanie memorandum doprowadziło do strat wizerunkowych Ukrainy na Zachodzie. Treść dokumentu, wynegocjowana podczas nagłej wizyty Wiktora Janukowycza u Władimira Putina w Soczi 26 maja, nie była konsultowana z UE, co wywołało zaniepokojenie strony unijnej. Dopiero po podpisaniu memorandum Kijów dołożył starań, by wyjaśnić Brukseli, iż dokument nie jest sprzeczny ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w WTO i deklaracjami Ukrainy co do zbliżenia z UE.

Cele strony rosyjskiej

Ustalenia szczytu w Astanie potwierdzają, że włączenie Ukrainy w eurazjatycki projekt integracyjny na zasadzie pełnego członkostwa w UC, a docelowo w tworzącej się EUG, pozostaje strategicznym celem politycznym Rosji. Przyjęcie w Astanie proponowanej przez Kijów formuły 3+1, do niedawna kategorycznie odrzucanej przez Moskwę, jest z jednej strony taktycznym ustępstwem ze strony Rosji; z drugiej zaś traktowane jest na Kremlu jako etap przejściowy, który ma być krokiem w kierunku pełnego udziału Ukrainy w procesie integracji eurazjatyckiej. Moskwa, świadoma gry politycznej prowadzonej przez Kijów, liczy bowiem na to, że trudna sytuacja gospodarcza na Ukrainie, utrzymująca się zależność energetyczna od Rosji oraz brak gotowości do spełnienia wszystkich warunków stawianych przez UE, okażą się czynnikami wymuszającymi na ukraińskich władzach przyjęcie

rosyjskiej oferty.

Podpisane memorandum dowodzi, że jednocześnie ważnym celem pozostaje dla Rosji blokowanie postępu w procesie integracji Ukrainy z UE, w szczególności niedopuszczenie do podpisania przez Kijów AA z UE w Wilnie. W najbliższych miesiącach należy więc spodziewać się ze strony Rosji działań zmierzających do ochłodzenia relacji ukraińsko-unijnych. Po pierwsze, Moskwa będzie starała się wykorzystywać medialnie ustalenia przyjęte w memorandum, w szczególności zawarte w nim deklaracje gotowości przestrzegania przez Ukrainę zasad wynikających z dokumentów stanowiących bazę prawną UC i EUG oraz powstrzymywania się przez Kijów od działań i oświadczeń naruszających interesy państw członkowskich tych struktur. Po drugie, będzie dążyć do realizacji działań zapowiedzianych w Astanie: przygotowanie do października br. odpowiednich zmian w porozumieniach regulujących proces integracji eurazjatyckiej, które umożliwiłyby Ukrainie podpisanie w grudniu br. na kolejnym szczycie prezydentów państw UC prawnie wiążących dokumentów, formalizujących status obserwatora przy UC i w przyszłości EUG. Po trzecie, nie należy także wykluczyć wywierania przez Moskwę politycznej presji na Kijów w ramach toczących się od wielu miesięcy trudnych negocjacji gazowych, dotyczących zarówno dostaw rosyjskiego gazu, jak i przejęcia kontroli nad ukraińską siecią gazociągów.

Wnioski

Zarówno Ukraina, jak i Rosja traktują ustalenia z Astany oraz podpisane w Mińsku memorandum jako taktyczne ustępstwa. Pośrednio wskazuje to, że na obecną chwilę strony nie wypracowały konsensusu co do zakresu i kierunków dalszego pogłębiania współpracy Kijowa z UC i kwestie te będą przedmiotem dalszych negocjacji. Jednocześnie zamknięty i nieprzejrzysty charakter uzgadniania treści dokumentu oraz niejasne zapisy punktu 4. wzmocniły wizerunek Ukrainy jako państwa o niskiej wiarygodności, którego deklaracje o priorytetowości kierunku europejskiego w polityce zagranicznej są sprzeczne z realnie podejmowanymi działaniami. Taka percepcja Ukrainy w UE wpisuje się w strategiczny interes Rosji, którym jest zablokowanie zawarcia AA przez Kijów i Brukselę.