

Szczyt Unii Celnej – kryzys zamiast sukcesu

Agata Wierzbowska-Miazga

Szczyt przywódców Rosji, Kazachstanu i Białorusi 24 października w Mińsku ukazał ograniczenia i problemy forsowanego przez Rosję projektu integracji eurazjatyckiej: Unii Celnej (UC) oraz stworzonej na jej bazie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) i mającej powstać Unii Eurazjatyckiej. Stało się to wbrew zamierzeniom Rosji, która chciała wykorzystać spotkanie do zademonstrowania sukcesu promowanych przez siebie projektów w przededniu szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie (28–29 listopada). Tymczasem sformułowana przez prezydentów Kazachstanu Nursułtana Nazarbajewa oraz Białorusi Alaksandra Łukaszenkę krytyka integracji była demonstracją niezadowolenia partnerów Rosji zarówno z aspektów ekonomicznych współpracy, jak i z rosnącego podporządkowania procesu integracji bieżącym celom polityki rosyjskiej. Obecny stan integracji i zgłaszane przez Kazachstan i Białoruś problemy pokazują, że skupienie się Rosji na możliwościach włączenia w proces integracyjny nowych członków zamiast na wzmocnieniu istniejących struktur i implementacji porozumień integracyjnych przyczyniło się do poważnego kryzysu projektu eurazjatyckiego.

Przebieg szczytu

W posiedzeniu Najwyższej Gospodarczej Rady Eurazjatyckiej obok prezydentów państw UC/WPG – Rosji, Kazachstanu i Białorusi, uczestniczyli także przedstawiciele Armenii, Tadżykistanu i Kirgistanu – państw, które zadeklarowały wolę wstąpienia do UC oraz prezydent Ukrainy, na której uczestnictwo w procesie integracyjnym naciska Rosja. Szczyt planowano początkowo na grudzień. Zorganizowany wcześniej miał być demonstracją sukcesów integracyjnych Kremla w przededniu szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, podczas którego trzy państwa postsowieckie – Ukraina, Mołdawia i Gruzja – mają podpisać albo parafować umowy stowarzyszeniowe z UE.

Podczas mińskiego szczytu przyjęto oficjalnie deklarację Armenii o woli wstąpienia do UC oraz memorandum o pogłębieniu współpracy Armenii z Eurazjatycką Komisją Gospodarczą. Równocześnie prezydent Kazachstanu zgłosił postulat o przyjęciu do UC Turcji. Przed szczytem pojawiła się również informacja, że w jego trakcie prezydent Władimir Putin przedstawi prezydentowi Wiktorowi Janukowyczowi propozycję, mającą ostatecznie skłonić Ukrainę do włączenia się w integrację euroazjatycką. Spotkanie prezydentów Rosji i Ukrainy nie przyniosło oczekiwanych rozstrzygnięć. Dwa dni później spotkali się ponownie w Soczi. Także o rezultatach tego spotkania nic nie wiadomo. Nie jest jasne, dlaczego wbrew pierwotnym planom nie sformalizowano statusu obserwatora Ukrainy – czy wynikało to z opóźnień w ratyfikacji przez Białoruś i Kazachstan odpowiednich dokumentów, czy też ze

względu na polityczną decyzję Rosji lub Ukrainy.

Przebieg spotkania liderów państw UC pokazał przede wszystkim problemy zainicjowanej przez Rosję integracji. Zapowiedziano co prawda podpisanie w maju 2014 roku porozumienia o powołaniu od 1 stycznia 2015 roku, a więc zgodnie z pierwotnym kalendarium, Unii Euroazjatyckiej. Jednak Nursułtan Nazarbajew i Alaksandr Łukaszenka przedstawili cały katalog zastrzeżeń do obecnego stanu integracji i zasygnalizowali możliwość wyhamowywania jej dalszych etapów.

Integracyjna księga skarg i wniosków

Sformułowana przez Kazachstan i Białoruś krytyka objęła aspekty o charakterze gospodarczym oraz politycznym. W wymiarze gospodarczym dotyczyła przede wszystkim tempa wdrażania rozwiązań prawnych oraz utrzymywania się ograniczeń pozataryfowych w handlu między członkami UC/WPG. Mimo że w ramach procesu integracji udało się znieść granice celne, przyjąć wspólny kodeks celny, utworzyć wspólny rynek pracy i zapewnić swobodę przemieszczania się osób, to w przyjętych regulacjach obowiązuje szereg ograniczeń. Swobodny obrót obejmuje tylko 2/3 grup towarowych, a we wspólnej taryfie celnej jest ponad 100 wyłączeń dla Białorusi i Kazachstanu. Wśród postulatów zmian pojawił się przede wszystkim wniosek likwidacji barier we współpracy energetycznej – zniesienia konieczności odprowadzania przez Białoruś do rosyjskiego budżetu ceł eksportowych od sprzedaży produktów naftowych wytworzonych z rosyjskiej ropy oraz umożliwienia swobodnego tranzytu surowców energetycznych i energii elektrycznej z Kazachstanu przez terytorium Rosji.

W wymiarze politycznym przywódcy Kazachstanu i Białorusi skrytykowali silną dominację Rosji w całym procesie, która przejawia się zwłaszcza we wzorowaniu regulacji UC na rosyjskim prawodawstwie. Nazarbajew zaprotestował także przeciwko upolitycznieniu struktur integracyjnych przez Rosję i podległości rosyjskich urzędników Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej, z założenia niezależnej, Kremlowi. Krytyka dotyczyła też zbyt instrumentalnego wykorzystywania integracji przez Moskwę dla realizacji jej własnych celów w polityce zagranicznej. W ten sposób postrzegana jest podjęta wcześniej, bez konsultacji z partnerami, rosyjska decyzja o perspektywie członkostwa Armenii w UC.

Wydaje się, że prezydent Putin nie spodziewał się demonstrowanego publicznie niezadowolenia partnerów. Nie miał przygotowanej pozytywnej oferty rozwiązań. Zadeklarował jedynie stopniowe usuwanie ograniczeń we współpracy, w tym energetycznej.

Wnioski

Szczyt w Mińsku unaoczniał poważne problemy w ramach UC/WPG. Pokazał, że projekt integracyjny, który jako jedyny z dotychczas zainicjowanych przez Kreml przyniósł wymierne rezultaty i miał pewne szanse, by odegrać rolę spajającą obszar postsowiecki, znajduje się w kryzysie. Wobec istniejących problemów deklaracja o gotowości utworzenia Unii Eurazjatyckiej, nie świadczy o perspektywach postępu integracji. Nawet jeśli Rosji uda się przekonać Białoruś i Kazachstan do przekształcenia istniejących obecnie struktur w Unię

Eurazjatycką, bez usunięcia licznych barier i ograniczeń we współpracy, będzie ona pozbawiona istotnego znaczenia.

Wydaje się, że do osłabienia i wyhamowania projektu integracyjnego w dużym stopniu przyczyniła się decyzja Rosji, podjęta głównie ze względu na Ukrainę, o nadaniu priorytetu rozszerzeniu integracji o kolejnych członków, kosztem jej pogłębiania poprzez zacieśnianie współpracy państw już uczestniczących w procesie integracji. Zabiegi Rosji o włączenie do UC nowych członków nie tylko utrudniają pełną implementację przyjmowanych porozumień, ale też budzą obawy Kazachstanu i Białorusi o utratę własnej pozycji w procesie integracyjnym. Poparcie Kazachstanu dla nierealistycznej idei włączenia Turcji do UC należy zatem odczytywać jako próbę powstrzymania Rosji przed dalszym poszerzaniem tej struktury integracyjnej, a gdyby do takich zmian doszło – do rozmycia procesu integracji.

Problemy z funkcjonowaniem struktur integracyjnych, a także trudności we włączaniu do nich nowych członków pokazują, że Rosji nadal nie udało się stworzyć pozytywnej oferty integracji, atrakcyjnej dla państw postsowieckich.

Współpraca: [Aleksandra Jarosiewicz](#)