

Ukraina, Mołdawia i Białoruś wobec Partnerstwa Wschodniego

Kamil Kłysiński, Tadeusz Iwański, Kamil Całus

24 listopada br. odbędzie się w Brukseli piąty szczyt Partnerstwa Wschodniego (PW). Trwający od 2009 roku program postrzegany jest dziś inaczej przez każde z trzech uczestniczących w nim państw graniczących z UE – Białoruś, Ukrainę i Mołdawię. Inne są także oczekiwania poszczególnych stolic wobec nadchodzącego szczytu i przyszłości PW. O ile Kijów naciska na sformułowanie nowych, ambitnych celów programu, przede wszystkim zaś zdecydowanie dąży do uzyskania gwarancji perspektywy członkostwa, o tyle Mińsk, który nie aspiruje do struktur europejskich, postrzega PW jako praktyczny instrument do rozwijania stosunków z UE. Tymczasem szeroko krytykowany przez wspólnotę i państwa członkowskie za brak reform i w pełni podporządkowany oligarchicznemu układowi rząd w Kiszyniowie próbuje przede wszystkim wykorzystać szczyt w Brukseli dla celów wizerunkowych oraz umocnienia tych elementów współpracy z UE, które dają Mołdawii (i jej elitom politycznym) wymierne korzyści finansowe.

Stanowisko Ukrainy

Od początku istnienia PW odbiór tej inicjatywy na Ukrainie był dwuznaczny. Z jednej strony projekt był postrzegany jako nowy instrument dwustronnej współpracy pozwalający Kijowowi uzyskać konkretne korzyści: umowę o wolnym handlu (DCFTA) oraz liberalizację wizową (VLAP). Z drugiej jednak strony wielu polityków w Kijowie krytykowało PW jako przedsięwzięcie nieprzewidujące nadania Kijowowi perspektywy członkostwa w UE oraz umiejscawiające Kijów w jednym szeregu z państwami takimi jak Białoruś czy Azerbejdżan, których ambicje we współpracy z UE są znacznie skromniejsze.

Rewolucja godności oraz następujące po niej aneksja Krymu przez Rosję i wojna z tym krajem w Donbasie radykalnie zmieniły nastroje społeczne na Ukrainie na najbardziej proeuropejskie w historii, czemu towarzyszyła zmiana kursu Kijowa w polityce zagranicznej. Nowe władze ukraińskie w czerwcu 2014 roku podpisały, a we wrześniu tegoż roku ratyfikowały DCFTA, która ostatecznie weszła w życie od początku 2016 roku. Do połowy zaś 2016 roku w sposób żmudny, choć ostatecznie efektywny, Ukraina spełniła kryteria liberalizacji wizowej, która ostatecznie weszła w życie 11 czerwca 2017 roku. Osiągnięciu najważniejszych dotychczasowych celów w relacjach z UE towarzyszą wystosowywane przez Kijów wymagania sformułowania nowych, jeszcze bardziej ambitnych, przede wszystkim zaś – obietnicy perspektywy członkostwa.

Członkostwo w UE wciąż uznawane jest przez władze i społeczeństwo Ukrainy za jeden z najważniejszych celów w polityce zagranicznej kraju. Jednocześnie jednak brak nowego, ambitnego unijnego programu dla Ukrainy rodzi sceptyczny stosunek do UE i zmniejsza jej wiarygodność na Ukrainie. Proces ten rozpoczął się już w 2015 roku, gdy UE zgodziła się na opóźnienie tymczasowej implementacji DCFTA z powodu bezpodstawnych zastrzeżeń Rosji. Wyraźny regres w stosunkach unijno-ukraińskich obserwowany był w 2016 roku, gdy UE opóźniła realizację swoich zobowiązań z powodu referendum w Holandii i ze względu na konieczność wprowadzenia przed zniesieniem wiz tzw. mechanizmu zawieszającego, a także każdorazowej dyskusji na temat utrzymania sankcji wobec Rosji. Pogarszający się wizerunek UE na Ukrainie spowodowany jest również przez kryzysy, przez które przechodzi sama Unia: migracyjny, brexit etc. W rezultacie na Ukrainie obserwowany jest wzrost krytyki i sceptycyzmu wobec UE, pewien rodzaj zmęczenia Unią, co prowadzi do chęci wzmocnienia relacji bilateralnych z poszczególnymi państwami unijnymi, przede wszystkim z Niemcami, kosztem stosunków z unijnymi instytucjami.

Rozczarowanie w Kijowie wywołują też ograniczone skutki DCFTA dla wymiany towarowej (przede wszystkim wyników ukraińskiego eksportu) między Ukrainą i UE. Bruksela już w kwietniu 2014 roku wprowadziła wobec Ukrainy jednostronne preferencje handlowe (autonomous trade measures – ATM), zmniejszające stawki celne zgodnie z DCFTA wobec produkcji z Ukrainy, przy utrzymaniu ukraińskich stawek celnych na produkcję unijną, co miało być formą wsparcia dla Kijowa w pogłębiającym się kryzysie gospodarczym. ATM i DCFTA spowodowały, że UE stała się głównym partnerem handlowym Ukrainy (udział UE w eksporcie wzrósł z 26% w 2013 roku do 37% w 2016, a w imporcie z 35% do 44%), jednak w liczbach rzeczywistych całkowita wymiana towarowa dramatycznie spadła (z 43,8 mld USD w 2013 roku do 30,4 mld USD w 2016). Zgodnie z DCFTA, stawki celne na większość towarów zostały zredukowane do zera, a w przypadku pozostałych wprowadzono okresy przejściowe, maksymalnie do 7 lat. Jednak dla 36 grup towarowych wprowadzono kwoty celne (tariff rate quotas – TRQ), po wyczerpaniu których Ukraina może nadal eksportować, ale musi zapłacić pełne cło. TRQ obejmują towary uznawane za szczególnie wrażliwe w UE. Nieprzypadkowo część z nich obejmuje produkcję, w której Ukraina jest konkurencyjna (np. pszenica czy mięso drobiowe). Próby Kijowa rozszerzenia TRQ przyniosły na razie bardzo ograniczony rezultat.

Po wybuchu wojny z Rosją na Ukrainie obserwowane jest zjawisko przeceniania własnego znaczenia dla Europy jako kraju, który walczy z Rosją w obronie wartości europejskich. Powoduje to wzrost postaw roszczeniowych oraz rozpowszechnienie poglądu, że UE od Ukrainy zbyt dużo wymaga wobec korzyści, jakie może zaoferować. Wzrost asertywności wobec UE powodowany jest także ustabilizowaniem sytuacji makroekonomicznej na Ukrainie. W tym kontekście brak perspektywy członkostwa Ukrainy w UE zapisany w oświadczeniu po szczycie PW, a także brak wsparcia ze strony KE „Planu Marshalla” zainicjowanego przez Litwę, będą powodowały, że szczyt nie zostanie odebrany na Ukrainie jako sukces. Pojawiły się nieoficjalne doniesienia, że strona ukraińska może wręcz odmówić podpisania deklaracji ze szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbędzie się 24 listopada w Brukseli, z powodu braku sformułowania o perspektywie rozszerzenia UE na Wschód.

Stanowisko Mołdawii

Na poziomie oficjalnym deklaratywnie proeuropejski rząd premiera Pavla Filipa (kontrolowany w pełni przez Władę Plahotniuca, oligarchę i lidera Partii Demokratycznej, największego ugrupowania w parlamencie) stale podkreśla pełne zaangażowanie w Partnerstwo Wschodnie. Władze wyrażają zainteresowanie rozszerzaniem programu we wszystkich jego aspektach oraz uzyskaniem perspektywy członkostwa w UE. Jednocześnie w ramach współpracy w PW strona mołdawska regularnie zwraca uwagę na kwestie związane z problematyką bezpieczeństwa (m.in. sprawa Naddniestrza i obecności wojsk rosyjskich na terytorium tego separatystycznego regionu) i rozwijania współpracy handlowej (w tym w ramach DCFTA). Mołdawia nie ma żadnych konkretnych oczekiwań wobec szczytu PW, choć wraz z Ukrainą i Gruzją wzywa do uznania w trakcie szczytu perspektywy członkostwa dla tych państw. Nie jest w tej kwestii jednak tak stanowcza jak Kijów.

Mimo oficjalnych deklaracji rząd w Kiszyniowie zainteresowany jest przede wszystkim nie tyle wprowadzaniem reform, ile finansowym (w tym handlowym) oraz wizerunkowym wymiarem Partnerstwa Wschodniego. Rzeczywiste reformy, szczególnie te mogące wpłynąć negatywnie na pozycję elit polityczno-biznesowych (reformy strukturalne) nie leżą w interesie obecnych władz. Ich wdrażanie jest więc maksymalnie ograniczane i spowalniane, na tyle by móc jednak zapewnić sobie uzyskanie unijnych środków finansowych na ich realizację. Jednocześnie dla obecnych władz w Kiszyniowie kluczowe jest polityczne poparcie państw UE oraz samej Brukseli, co ma legitymizować formalnie proeuropejską (lecz skompromitowaną przez liczne afery korupcyjne) większość parlamentarną i rząd w oczach elektoratu. Jest to szczególnie ważne w kontekście rywalizacji politycznej tych sił z prorosyjskim obozem skupionym wokół prezydenta Igora Dodona oraz jego Partii Socjalistów (drugiej siły w parlamencie mołdawskim). Krytyka (w pełni uzasadniona) płynąca ze strony partnerów zachodnich pod adresem rządu mołdawskiego wykorzystywana jest regularnie zarówno przez siły prorosyjskie, jak i proeuropejską lecz antyrządową opozycję jako paliwo propagandowe umożliwiający atakowanie obecnych władz.

Władze regularnie publikują optymistyczne raporty dotyczące realizacji reform związanych z podpisaną przez stronę mołdawską umową stowarzyszeniową z UE (oraz będącą jej częścią DCFTA). Metodologia tych raportów, a co za tym idzie – wiarygodność budzi jednak wątpliwości partnerów zachodnich, którzy dostrzegają poważne niedostatki, szczególnie jeśli chodzi o reformy w systemie sądownictwa, budowę państwa prawa czy walkę z korupcją. Rząd oraz stojąca za nim większość parlamentarna na użytek wewnętrzny przedstawiają jednak współpracę z UE (w tym obecność w Partnerstwie Wschodnim) jako ogromny sukces obecnej ekipy rządzącej i bagatelizują płynącą z zewnątrz krytykę (lub też zrzucają winę za ewentualne niedostatki na opozycję i byłych koalicjantów, w tym premiera Władę Filata aresztowanego w 2015 i skazanego rok później pod zarzutem współudziału w kradzieży 1 mld USD z mołdawskiego sektora finansowego). Dominujące w przestrzeni medialnej władze (poprzez konglomerat medialny Władę Plahotniuca oraz wpływ na media publiczne) posuwają się nierzadko także do manipulacji przekazem medialnym, mającej na celu złagodzenie lub zamaskowanie negatywnych opinii przedstawicieli UE o stanie reform w Mołdawii.

Stanowisko Białorusi

Władze Białorusi od początku istnienia Partnerstwa Wschodniego konsekwentnie podkreślają swoje zainteresowanie współpracą ekonomiczną, infrastrukturalną, inwestycyjną, celną oraz uzyskaniem wsparcia finansowego. Jednocześnie Mińsk wyraźnie bagatelizuje lub wręcz zupełnie pomija wymiar związany z prawami człowieka, wartościami demokratycznymi i prawem wyborczym. Takie rozłożenie akcentów świadczy o instrumentalnym podejściu Mińska do PW.

W retoryce białoruskiej regularnie pojawia się postulat wypełnienia Partnerstwa Wschodniego konkretnymi projektami współpracy, składającymi się na tzw. wymiar ekonomiczny inicjatywy. Ponadto Mińsk oczekuje równego traktowania wszystkich państw partnerskich i wskazuje na przykład Azerbejdżanu, którego delegacja, mimo powszechnie zgłaszanych zarzutów łamania swobód obywatelskich, w odróżnieniu od Białorusi, została dopuszczona do udziału w Zgromadzeniu Parlamentarnym PW Euronest.

W warunkach trwającego ocieplenia w stosunkach z UE Mińsk dąży do poszerzenia formatu współpracy z Brukselą i zamierza przystąpić do rozmów na temat kompleksowej umowy o współpracy z UE, zbliżonej do podpisanego w tym roku porozumienia pomiędzy UE i Armenią. Strona białoruska wskazuje ten przykład, gdyż zarówno Mińsk, jak i Erywań uczestniczą w rosyjskich projektach integracyjnych i nie aspirują do struktur europejskich. Obecnie PW staje się dla Białorusi ważnym instrumentem do rozwijania stosunków z UE.

Znaczące uzależnienie Białorusi od Rosji w sferze energetyki, handlu, wsparcia kredytowego oraz łączący oba państwa ścisły sojusz polityczno-wojskowy zmusza Mińsk do uwzględniania interesów Moskwy, postrzegającej PW jako próbę ingerencji UE w strefę jej wyłącznych wpływów. W związku z powyższym władze białoruskie nieustannie zapewniają, iż nie są zainteresowane takim rodzajem współpracy z UE, który stawia je przed koniecznością zmiany orientacji geopolitycznej.

Skierowane po raz pierwszy w historii PW osobiście do prezydenta Alaksandra Łukaszenki zaproszenie na szczyt w Brukseli było potencjalną szansą na symboliczne przełamanie izolacji białoruskiego przywódcy w UE, utrzymującej się *de facto* mimo zniesienia w lutym 2016 roku formalnych przeszkód w postaci sankcji wizowych. Stanowiło również użyteczny propagandowo dowód skuteczności autorytarnego reżimu, broniącego wbrew naciskom UE własnego modelu rozwoju. Ponadto zaproszenie na szczyt mogło wzmocnić pozycję Mińska na arenie międzynarodowej. Jednak ostatecznie białoruski prezydent nie zdecydował się na udział w szczycie i na czele delegacji stanie minister spraw zagranicznych Uładzimir Makiej. Decydującym czynnikiem była zapewne obawa przed reakcją Rosji. W rezultacie Białoruś nie zdecydowała się na pełne wykorzystanie możliwości poszerzenia dialogu z UE.

Wnioski

Wydaje się, że szczyt w Brukseli nie przyniesie żadnych przełomowych decyzji dla trzech sąsiadujących z UE państw PW. Jest też niemal pewne, że jego ustalenia nie zadowolą oczekiwań Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Kijów będzie bez wątpienia rozczarowany nieuzyskaniem perspektywy członkostwa w UE oraz brakiem wsparcia przez KE litewskiego „Planu Marshalla” dla Ukrainy. Białoruś zapewne również zwróci uwagę na brak wymiernych korzyści ekonomicznych ze swojego udziału w programie, podkreślając przy tym potrzebę rozpoczęcia negocjacji o umowie regulującej całokształt stosunków z UE. Tymczasem

strona mołdawska będzie najprawdopodobniej bardzo powściągliwa w ocenie rezultatów szczytu, nie chcąc narażać się na jeszcze większą krytykę ze strony UE i państw członkowskich, związaną z sytuacją wewnętrzną oraz imitowaniem reform. Niezależnie od tego we wszystkich trzech krajach szczyt będzie wykorzystywany przez władze na użytek wewnętrzny do podkreślenia wagi kraju na arenie międzynarodowej.