

Dialog z Unią Eurazjatycką o Ukrainie – szansa czy pułapka?

Adam Eberhardt

Unia Eurazjatycka (a właściwie Eurazjatycka Unia Gospodarcza, EUG) to flagowy rosyjski projekt instytucjonalnego podporządkowania sobie państw postsowieckich w oparciu o więzy polityczne i zapowiadaną wspólną przestrzeń gospodarczą. Do udziału w projekcie integracyjnym, pozornie wielostronnym, lecz w rzeczywistości skrywającym sieć powiązań bilateralnych Rosji z sąsiadami, Kreml zdołał nakłonić dotąd Białoruś i Kazachstan oraz wstępnie Armenię. Kluczowe znaczenie dla odbudowy, a następnie petryfikacji rosyjskich wpływów w sąsiedztwie miałyby jednak włączenie do organizacji Ukrainy, co wydawało się realistyczne jeszcze w 2013 roku. Majdan oraz wojna rosyjsko-ukraińska przekreśliły tę możliwość, otworzyły jednak przed Rosją scenariusz alternatywny – uznanie przez państwa zachodnie Unii Eurazjatyckiej za partnera w dyskusji nad nowym łańcem na kontynencie, który miałby służyć przywróceniu pokoju na Ukrainie. Warto się zastanowić nad strategicznymi konsekwencjami tego scenariusza. Czy pomysł lobbowany przez Moskwę, a znajdujący stronników w Berlinie i Brukseli nie groziłby powrotem do zimnowojennego systemu blokowego oraz uznaniem dominacji Rosji nad Ukrainą i innymi państwami Partnerstwa Wschodniego?

W wyniku rewolucji na kijowskim Majdanie załamał się rosyjski scenariusz stopniowej wazalizacji Ukrainy, polegający na zwiększaniu uzależnienia prezydenta Wiktora Janukowycza od rosyjskich kredytów, sprzyjaniu tendencjom autokratycznym nad Dnieprem oraz presji na władze Ukrainy, by stowarzyszenie z Unią Europejską zastąpić konkurencyjnym rosyjskim projektem integracyjnym. Odpowiedź Rosji na ukraińską rewolucję – aneksja Krymu i wywołanie konfliktu zbrojnego w Donbasie – choć dała złudne poczucie tryumfu, dodatkowo utrudniła realizację celu strategicznego. Demokratyczne, antykorupcyjne i proeuropejskie oczekiwania rozbudzone wśród Ukraińców w czasie Majdanu zostały dopełnione przez wzrost nastrojów antykremlofskich, a często wręcz antyrosyjskich. We wrześniu 2014 roku poparcie dla akcesji Ukrainy do Unii Eurazjatyckiej wy-

niosło zaledwie 17%, podczas gdy 59% Ukraińców opowiadało się za integracją europejską (raptem dwa lata wcześniej, w sierpniu 2012, zwolennicy integracji eurazjatyckiej przeważali nad stronnikami UE w stosunku 43 do 32%)¹. Bez względu na dalszy przebieg rosyjsko-ukraińskiego konfliktu zbrojnego oraz rozwój sytuacji politycznej nad Dnieprem, w dostrzegalnej perspektywie idea integracji z Rosją pozostanie politycznie skompromitowana, podobnie jak miało to miejsce w stosunkach rosyjsko-gruzińskich po wojnie 2008 roku. W przypadku Ukrainy trend ten będzie wzmacniany wyłączeniem prorosyjskiej ludności Krymu i Donbasu z ukraińskiej przestrzeni politycznej.

¹ Por. sondaże International Republican Institute: <http://www.iri.org/sites/default/files/2014%20October%2014%20Survey%20of%20Residents%20of%20Ukraine%2C%20September%2012-25%2C%202014.pdf>

Fiasko działań na rzecz przyciągnięcia Ukrainy do Unii Eurazjatyckiej nie oznacza, że projekt ten przestanie być instrumentem rosyjskiej polityki wobec Ukrainy, stosowanym w celu wykołajenia aspiracji europejskich i docelowo mającym prowadzić do jej ponownego zakorzenienia w rosyjskiej strefie wpływów. Nieprzypadkowo w ostatnich tygodniach władze Rosji starają się nakłonić państwa zachodnie do wypracowania stałego mechanizmu dialogu UE z EUG, który miałby sprzyjać deeskalacji napięcia w regionie. Wobec nieskuteczności innych formatów pokojowych inicjatywa ta spotkała się z życzliwym przyjęciem niektórych europejskich polityków, w tym ministra spraw zagranicznych Niemiec². Również w środowiskach opiniotwórczych pojawiają się głosy, że dialog obu instytucji, wsparty na silnym komponentie gospodarczym, byłby sposobem na deeskalację napięcia wokół Ukrainy, ale również wstępem do budowy zrębów nowego ładu europejskiego³.

W rzeczywistości perspektywy jakiegokolwiek konstruktywnego dialogu o europejskiej integracji gospodarczej prowadzonego między UE i EUG są obecnie zerowe. Wywołany przez Rosję konflikt ma charakter *stricte* polityczny, a rzekome sprzeczności interesów gospodarczych są jedynie pretekstem. Rosja wystąpiła przeciwko strefie wolnego handlu UE i państw Partnerstwa Wschodniego nie z powodu obaw przed pogorszeniem warunków jej handlu zagranicznego, ale długofalowych geopolitycznych konsekwencji możliwej modernizacji państw objętych umową stowarzyszeniową. Również obecnie głównym problemem nie są sankcje handlowe nałożone przez Rosję na Ukrainę oraz przez UE i Rosję na siebie wzajemnie, ale rosyjskie czołgi na Krymie i w Donbasie.

² Steinmeier: Europäische Friedensordnung steht auf dem Spiel, *Die Welt*, 16.11.2014, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article134378688/Europaeische-Friedensordnung-steht-auf-dem-Spiel.html>

³ Por. I. Krastev, M. Leonard, *The New European Disorder*, ECFR, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR117_TheNewEuropeanDisorder_ESSAY.pdf

W tych okolicznościach postulat dialogu gospodarczego UE–EUG jest zatem zakamuflowanym wezwaniem do szukania kompromisu politycznego z Rosją w nowym formacie. Wezwaniem psychologicznie zrozumiałym wobec fiaska dotychczasowych prób normalizacji sytuacji, ale politycznie naiwnym.

Rozważając zasadność zmiany formatu negocjacji należy wyjść z założenia, że Rosja nie jest obecnie zainteresowana kompromisem, który pozwoliłby władzom ukraińskim ustabilizować sytuację w kraju i podjąć odkładane od lat reformy, ale raczej przekształceniem Ukrainy w państwo trwale niestabilne i niewydolne, które będzie przestrogą dla regionu (ale i społeczeństwa rosyjskiego), czym na obszarze post-sowieckim kończą się marzenia proeuropejskie.

Występując pod szyldem organizacji międzynarodowej, rosyjska dyplomacja mogłaby łatwiej odrzucać żądania Zachodu, pozycjonując się jako recenzent i rozjemca konfliktu wewnętrznego na Ukrainie.

Oznacza to, że Rosja gotowa będzie pójść na ustępstwa i deeskalację konfliktu, tylko jeżeli kontynuacja dotychczasowej polityki okaże się zbyt kosztowna w stosunku do osiągniętych korzyści. W interesie Zachodu leży zatem podnoszenie ceny, jaką płaci Putin za eskalację wojny, a nie wychodzenie naprzeciw jego oczekiwaniom, o ile nie ma gwarancji wzajemności. Tym bardziej że w rosyjskiej kulturze politycznej ustępstwa, skłonność do kompromisów postrzegane są jako świadectwo słabości i zachęta do działań zaczepnych.

Przyjęcie rosyjskiej propozycji uznania Unii Eurazjatyckiej za partnera UE byłoby krokiem tylko pozornie symetrycznym. W przeciwieństwie do demokratycznej i (nadmiernie) pluralistycznej Unii, będącej kolektywnym głosem większej

części kontynentu, EUG byłaby tubą regionalnego hegemonu, w dodatku stawiającego sobie za cel przymuszanie sąsiadów do integracji.

Przekształcenie formatu negocjacji poprzez dołączenie EUG nie miałyby wpływu na realny proces decyzyjny po stronie rosyjskiej. Jako struktura kontrolowana przez Rosję w ewentualnych negocjacjach, EUG w pełni przedstawiać będzie stanowisko Kremla, szczególnie że przedmiotem rozmów będą tematy fundamentalne z punktu widzenia Rosji, a nie Kazachstanu czy nawet Białorusi. Nie ma żadnych przesłanek,

Uczynienie z EUG strony negocjacji byłoby dla Rosji dogodnym argumentem na rzecz wymuszenia na Białorusi i Kazachstanie ujednolicenia ich stanowiska z rosyjskim.

żeby twierdzić, że gotowość prezydenta Władimira Putina czy ministra Siergieja Ławrowa do ustępstw wzrosnie, jeżeli będą przemawiać „w imieniu EUG”. Z kolei gdy po stronie rosyjskiej pojawi się gotowość do kompromisu, strony będą w stanie go wypracować bez względu na obowiązujące formaty negocjacji.

Występując pod szyldem organizacji międzynarodowej, rosyjska dyplomacja mogłaby łatwiej odrzucać żądania Zachodu, pozycjonując się jako recenzent i rozjemca konfliktu wewnętrznego na Ukrainie, a nie jego uczestnik, zobowiązany do podejmowania zobowiązań i ich wypełniania. To Rosja, a nie Unia Eurazjatycka anektowała Krym i wywołała wojnę w Donbasie, wysyłając tam żołnierzy, uzbrojenie, a także ostrzeliwując z własnego terytorium rejon przygraniczny Ukrainy. Dla przywrócenia pokoju potrzebna jest zatem zmiana polityki Rosji, a nie Unii Eurazjatyckiej – tworzącej fasadowego, jeżeli chodzi o kompetencje w zakresie polityki zagranicznej.

Przy okazji, niejako mimochodem, uczynienie z EUG strony negocjacji byłoby dla Rosji dogodnym argumentem na rzecz wymuszenia na Białorusi i Kazachstanie ujednolicenia ich stanowiska z rosyjskim. Choć już obecnie zdolność tych państw do dystansowania się wobec Rosji jest ograniczona, to zachowanie marginesu ich autonomii w sprawach ukraińskich jest z punktu widzenia Zachodu korzystne – właśnie dzięki temu Mińsk mógł służyć jako kompromisowe miejsce negocjacji rozejmowych we wrześniu br.

Jest prawdopodobne, że proces pokojowy realizowany w formacie UE–EUG stopniowo prowadziłyby do redukcji roli Ukrainy z podmiotu rozmów do ich przedmiotu. Rosja, mająca nad Ukrainą przewagę militarną, większy potencjał gospodarczy oraz silniejszą pozycję międzynarodową dodatkowo zostałaby wzmocniona instytucjonalnie jako reprezentant regionu. W nowym formacie Ukraina znalazłaby się pod większą presją, byłaby zmuszana, by akceptować rozstrzygnięcia uzgodnione przez dwie organizacje, w których nie uczestniczy. Taki scenariusz mógłby wprawdzie przyspieszyć doraźną normalizację sytuacji na wschodniej Ukrainie, ale niósłby olbrzymie negatywne konsekwencje dla stabilności wewnętrznej tego kraju oraz geopolityczne dla UE. Rosja nie zadowoliliby się bowiem swoistym „kondominium” obu struktur integracyjnych, ale wykorzystując dysproporcję determinacji i zaangażowanych środków szybko sprowadziłaby jakiegokolwiek porozumienia zawarte ponad głowami Ukraińców do strategicznej abdykacji Unii Europejskiej na Wschodzie. EUG jest bowiem pomyślana jako alternatywa dla UE, a nie jej uzupełnienie.

Już samo uznanie przez państwa zachodnie Unii Eurazjatyckiej za stronę rozmów byłoby precedensem o niebagatelnych konsekwencjach dla bezpieczeństwa europejskiego. Sankcjonowałyby powrót do zimnowojennej blokowości.

Wpisanie rozmów z Rosją w format dwóch konkurencyjnych bloków integracyjnych byłby działaniem sprzyjającym nowemu podziałowi Europy. Ułatwiłoby to rosyjskiej dyplomacji odejście od dyskusji o ładzie międzynarodowym na kontynencie do negocjacji nad linią rozgraniczenia dwóch jego części. Rosja przypisywałaby sobie bowiem prawo nie tylko do reprezentowania państw członkowskich EUG, czego nie sposób jej w praktyce odmówić, ale także do bycia wyrazicielem rzekomego interesu szerzej rozumianego regionu. Ten sam schemat Rosja nieskutecznie forsowała w poprzednich latach, lobbując instytucjonalizację dialogu NATO z Organizacją Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym – rosyjskim odpowiednikiem EUG w sferze bezpieczeństwa i obronności.

Narzucenie przez Rosję dyskursu, w którym główną osią jest konkurencja bloków geopolitycznych, byłoby wstępem już nie tylko do faktycznego, ale również formalnego uznania przez państwa zachodnioeuropejskie obszaru postsowieckiego za rosyjską strefę wpływów. W praktyce strona rosyjska wykorzystywałaby dialog UE–EUG do wymuszania trwałych rozwiązań instytucjonalnych. Należałoby się spodziewać powrotu do zmodyfikowanej propozycji traktatu o bezpieczeństwie europejskim, lobbowanej w latach 2008–2010 przez ówczesnego prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, a zasadnie odrzuconej przez Zachód. Inicjatywa ta opierała się na, z pozoru niegroźnie brzmiącej, zasadzie „niepodzielności bezpieczeństwa”, która zakazując podejmowania działań odbieranych przez partnera jako pogarszające jego bezpieczeństwo, prowadziła by *de facto* do ubezwłasnowolnienia polityki Zachodu na obszarze postsowieckim⁴. Dodatkową istotną korzyścią, jaką czerpałaby Rosja w przypadku realizacji powyższego scenariusza, byłaby dalsza marginalizacja wpływu USA (w tym NATO) na kształtującą się nową architekturę bezpieczeństwa europejskiego.

⁴ Więcej: M. Menkiszak, Wielka Europa. Putinowska wizja (dez)integracji europejskiej, *Prace OSW*, październik 2013, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/wielka_europa_net.pdf

Zgadzać się dzisiaj na konsultacje międzyblokowe w sprawie Ukrainy, UE będzie musiała zmierzyć się jutro z próbami narzucenia podobnego formatu w przypadku wszystkich ważnych dla Moskwy kwestii obejmujących politykę Unii wobec krajów Partnerstwa Wschodniego. Przykładem postępującej geopolitycznej ofensywy Kremla była reakcja na gest dobrej woli ze strony UE w postaci odłożenia tymczasowego stosowania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą do 2016 roku. Nie spotkało się to z konstruktywną odpowiedzią Rosji, ale spowodowało natychmiast kolejne żądania, w postaci formalnoprawnego potwierdzenia zobowiązań i rozciągnięcia ich na Mołdawię. Co ciekawe, jednostronne ustępstwa zostały wypracowane – jak należy przypuszczać – w sierpniu br. w Mińsku na spotkaniu przywódców UE, Ukrainy oraz prezydentów trzech państw EUG, a więc w formacie bliskim obecnie lansowanemu.

Rosja nie zadowoliliby się „kondominium” UE i EUG, ale wykorzystując dysproporcję determinacji i zaangażowanych środków szybko sprowadziłaby jakiegolwiek porozumienia zawarte ponad głowami Ukraińców do strategicznej abdykacji Unii Europejskiej na Wschodzie. EUG jest pomyślana jako alternatywa dla UE, a nie jej uzupełnienie.

Nie jest oczywiście przesądzone, w jakim stopniu Zachód będzie skłonny do akceptowania rosyjskich oczekiwań. Warto być świadomym schematu, zgodnie z którym nieprzeżyłane ustępstwa sprzyjają dalszej eskalacji żądań, a w rezultacie oznaczają wzrost napięcia. Takie właśnie zagrożenie niesie zgoda na udział Rosji w rozmowach pod szyldem Unii Eurazjatyckiej.

Ukraińcy w ostatnim roku, wpraw na Majdanie, a następnie na froncie Donbasu zapłacili wysoką cenę za swoje aspiracje europejskie oraz sprzeciw wobec wcielenia do Unii Eurazjatyckiej. Czy ulegną dopiero za cichym przyzwoleniem Zachodu, gotowego uznać podział na strefy wpływów w Europie pod kamuflażem debaty o nowym ładzie europejskim? Polityka po-

wstrzymywania Rosji jest kosztowna, a zdolność Zachodu wymuszenia na władzach rosyjskich ustępstw na obecnym etapie wciąż jest jeszcze niewielka. W tej wojnie, również wojnie nerwów, potrzebna jest jednak strategiczna cierpliwość. Ograniczona paleta skutecznych rozwiązań nie może być argumentem na rzecz lobbowania nowych, zdecydowanie szkodliwych.

REDAKCJA: Anna Łabuszewska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl