



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

**FAE Policy Paper
nr 20/2011**

Piotr KUSPYS

Polska prezydencja szansą dla Ukrainy ?



Polska prezydencja szansą dla Ukrainy ?

FAE Policy Paper nr 20/2011

Piotr Kuspys

Jednym z priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej jest udoskonalenie Partnerstwa Wschodniego oraz sfinalizowanie umowy stowarzyszeniowej między UE i Ukrainą. Nasuwa się pytanie: czy Polska będzie miała w tym zakresie coś więcej do powiedzenia? Czy jest na tyle zdeterminowana, aby przejść od słów do czynów?

Polska prezydencja szansą dla Ukrainy! – to hasło przede wszystkim medialne, które jest wyrazem polityki życzeniowej, a nie rzeczywistych możliwości Warszawy. Co konkretnie może Polska zaproponować Ukrainie w czasie swojej prezydencji, czego nie mogłaby zaoferować poza nią? Jak dotąd słyszymy: „chcielibyśmy”, „mamy nadzieje”, „liczymy”, że zostanie podpisana umowa o stowarzyszeniu między UE i Ukrainą. Intencje godne pochwały, nie zawsze jednak zamiary pokrywają się z możliwościami. Negocjowanie tego typu umów nie leży w kompetencjach prezydencji ani polskiej, ani żadnej innej. Trwające rozmowy między Unią Europejską i Ukrainą utknęły na płaszczyźnie technicznej, a nie politycznej. Wola do jej podpisania jest po obu stronach – Komisji Europejskiej i Ukrainy, brakuje natomiast gotowości do przyjęcia zaproponowanych rozwiązań szczegółowych. W obecnej sytuacji sukces zależy od sprawności ukraińskich i unijnych negocjatorów, a nie od politycznych deklaracji. Jaki zatem jest stan faktyczny?

Bruksela oczekuje od Ukrainy daleko idących ustępstw w postaci pełnego otwarcia się na europejskie towary – wolny handel, utrzymując przy tym ograniczenia wobec ukraińskich towarów – brak wolnego handlu. Należy uczciwie zaznaczyć, że, z ekonomicznego punktu widzenia, taka formuła jest nie do przyjęcia przez Kijów. Ukraina mogłaby się zgodzić na podobne niekorzystne rozwiązanie tylko wtedy, gdy Unia Europejska zagwarantuje rekompensatę strat w postaci chociażby dotacji i programów pomocowych, zwłaszcza w zakresie rolnictwa. W innym wypadku będzie miała powód i moralne prawo, aby szukać sposobów na pokrycie owych strat poprzez formalną lub nieformalną integrację z Unią Celną Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Niewykluczone, że wprowadzone niedawno przez Ukrainę embargo na unijne warzywa jest próbą wymuszenia na Komisji Europejskiej większej



Polska prezydencja szansą dla Ukrainy ?

FAE Policy Paper nr 20/2011

Piotr Kuspys

elastyczności podczas trwających negocjacji. W przypadku braku porozumienia, Kijów będzie mógł utrzymać owe ograniczenia, stosując je jako argument polityczny. Z gospodarczego punktu widzenia nie ma to większego znaczenia dla ukraińskiego rynku warzyw i owoców. Spośród państwa UE jedynie Polska eksportowała znaczne ilości warzyw do tego kraju. Głównymi dostawcami świeżej produkcji rolniczej na Ukrainę pozostają kraje południowe, zwłaszcza Turcja i Egipt.

Skoro w kwestii zawarcia umowy o stowarzyszeniu między UE i Ukrainą Polska ma nie wiele do powiedzenia – nie więcej niż przedtem, to polem do działania polskiej dyplomacji może być Partnerstwo Wschodnie. Z drugiej jednak strony, również w tym zakresie trudno oczekiwać skutecznych i trafnych posunięć. Chociaż Warszawa mianowała siebie ekspertem do spraw wschodnich, tj. byłych republik radzieckich, często bazuje na błędnych przesłankach i wnioskach. Jeżeli porównamy opinie polskich ekspertów ze stanem faktycznym, wiedza o procesach polityczno-społecznych, zachodzących, chociażby na Ukrainie, jest niewystarczająca. Zamiast obiektywnych i trzeźwych ocen, mamy pobożne życzenia, uproszczone oceny i nieuzasadnione oczekiwania, wynikające właśnie z niedoskonałości tychże analiz. Zarówno eksperci, jak i polskie media, często przekazują informacje w oparciu o z góry przyjętą tezę. Jednym z takich przykładów jest powielanie opinii o proeuropejskości Ukrainy Zachodniej i prorosyjskości Ukrainy Wschodniej. Pomija się także milczeniem ważne uwarunkowania kulturowe, gospodarcze i polityczne, decydujące o strategicznym charakterze stosunków ukraińsko-rosyjskich, które dla Kijowa ważniejsze są nawet od współpracy polsko-ukraińskiej.

Potwierdzeniem tego jest polityka Ukrainy w ciągu ostatnich dwudziestu lat, jak również niedawna oficjalna wypowiedź ukraińskiego ministra spraw zagranicznych Kostiantyna Hryszczenkę. W obszernym artykule zatytułowanym „Ukraina jako element ogólnoeuropejski” wyjaśnia, jakie są priorytety i strategia Ukrainy na arenie międzynarodowej. Uważa on, że geopolityczną rolą Ukrainy jest bycie ogniwem łączącym Wschód i Zachód Europy. Kijów wprawdzie dąży do członkostwa w UE, jednak integracja europejska i europeizacja Ukrainy nie dzieje się w próżni i ma przebiegać przy zachowaniu partnerskich i



Polska prezydencja szansą dla Ukrainy ?

FAE Policy Paper nr 20/2011

Piotr Kuspys

przyjaznych stosunków z Rosją. Zacieśnienie współpracy ukraińsko-rosyjskiej nie tylko nie kłóci się z aspiracjami europejskimi Kijowa, ale jest ich integralną częścią. Jako ważny (najważniejszy) partner gospodarczy Rosja gwarantuje Ukrainie poruszanie się „do przodu”¹.

Niepełność opinii dominujących w Polsce przejawia się także w przekazywaniu informacji na temat stosunku Ukraińców do integracji europejskiej w kontekście współpracy z Rosją. Prawda jest taka, że jeżeli zapytamy wyłącznie o Unię Europejską, ponad połowa Ukraińców opowie się za tym kierunkiem. Jeżeli natomiast poszerzymy to pytanie o Rosję, okazuje się, że liczba euroentuzjastów gwałtownie spada.

Zgodnie z przeprowadzonymi pod koniec grudnia 2010 roku przez Instytut IFAK badaniami opinii publicznej na zamówienie niemieckiej rozgłośni Deutsche Welle, Ukraińcy wciąż wolą Rosję przed UE. Nieograniczone członkostwo z UE poparło zaledwie 14 proc. respondentów. Z kolei za utworzeniem sojuszu z Rosją opowiedziało się 29 proc. Natomiast 35 proc. Ukraińców uważa, że Ukraina powinna jednakowo integrować się z Rosją i UE².

Wróćmy zatem do Partnerstwa Wschodniego. Program ten miał zastąpić nieudaną Europejską Politykę Sąsiedztwa – nieudaną, bo skierowaną jednocześnie do wielu różnych krajów w Europie Wschodniej i Afryce Południowej, bez uwzględnienia ich potencjału, położenia geopolitycznego i aspiracji międzynarodowych. Czy Partnerstwo Wschodnie jest jakościowo lepszym programem? Niekoniecznie. Jego niedociągnięciem jest brak spójności między celami wytyczonymi przez UE z oczekiwaniami beneficjentów tej polityki. Sam program przypomina bardziej fundusz pomocowy, niż projekt polityczny, ale tylko w części rozdzielania funduszy. Jest to zmodyfikowana wersja Planu Marshalla dla państw Europy Wschodniej. Unia Europejska ma nawet podobne oczekiwania do tych, które swego czasu wysuwały Stany Zjednoczone wobec Europy – korzystanie z pomocy poprzez integrację krajów-beneficjentów. W ten sposób, dzięki środkom europejskim, postępuje integracja między

¹ Por. Україна як загальноєвропейський чинник, «Дзеркало тижня. Україна» №1, 14 Січень 2011, <http://dt.ua/articles/73288>.

² Por. DW-Trend / IFAK Ukraine, 12/2010, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14771817,00.html>.



Polska prezydencja szansą dla Ukrainy ?

FAE Policy Paper nr 20/2011

Piotr Kuspys

byłymi republikami radzieckimi, usprawnia się systemu polityczno-gospodarczy Wspólnoty Niepodległych Państwa i – częściowo – Unii Celnej. Czy takie są założenia Partnerstwa Wschodniego? Czy i jak należałoby ewentualnie usprawnić ten program, aby nie zwiększał dystansu między krajami postradzieckimi a Unią Europejską? Podczas prac nad udoskonaleniem Partnerstwa Wschodniego warto uwzględnić opinię Ukrainy, jako głównego adresata tej polityki.

Kijów oficjalnie traktuje Partnerstwo Wschodnie, jako dwustronną politykę ramową między UE i Ukrainą, nieoficjalnie – jako zbędną formalność. W zakresie integracji europejskiej Ukraina znacznie wyprzedza pozostałe kraje, z wyjątkiem Mołdawii, która również ma dobre wyniki na tym polu. Właśnie dlatego ministrowie spraw zagranicznych obu państw podjęli decyzję o wspólnym zbliżaniu się do UE i koordynacji działań. Niemniej jednak dzieje się to poza ramami Partnerstwa Wschodniego. Stąd wątpliwości ukraińskich ekspertów wydają się być jak najbardziej zasadne: po co został utworzony taki sam mechanizm (Partnerstwo Wschodnie) wobec sześciu różnych państw, które mają różne aspiracje polityczne.

Ambasador Ukrainy przy UE Kostiantyn Jelisiejew niedawno oświadczył, że jego kraj, zamiast abstrakcyjnych obietnic, oczekuje od Partnerstwa Wschodniego więcej konkretów. Ma także nadzieję, że szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbędzie się w Warszawie na jesieni, napelni tę politykę treścią. Ostro skrytykował dotychczasowe formy realizacji tej współpracy poprzez spotkania, konferencje i posiedzenia, które – jego zdaniem – nic nie znaczą dla zwykłego obywatela. Przestrzegł jednocześnie przed tym, aby nie próbowano uczynić z Partnerstwa Wschodniego substytutu kontaktów dwustronnych między UE i Ukrainą.

Co zrobić z Partnerstwem Wschodnim? Na pewno nie wolno zostawić go bez zmian, bo wypali się tak szybko, jak Europejska Polityka Sąsiedztwa. Jest to jednak trudne, gdyż wiąże się z ryzykiem narażenia się Rosji. Biorąc jednak pod uwagę różne opinie – pozytywne i negatywne – wydaje się, że o wiele więcej korzyści dla wszystkich stron (UE i adresatów Partnerstwa Wschodniego) przyniosłoby przekształcenie Partnerstwa Wschodniego z bliżej



Polska prezydencja szansą dla Ukrainy ?

F AE Policy Paper nr 20/2011

Piotr Kuspys

nieokreślonej polityki w bezpośredni fundusz pomocowy, na wzór PHARE. Wówczas każde z sześciu państw (Ukraina, Mołdawia, Białoruś, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia) samodzielnie mogłoby korzystać z owej pomocy, udzielanej zgodnie z obowiązującymi standardami, przyjętymi w Unii Europejskiej. Przy okazji byłaby to dobra sposobność ku temu, aby państwa Partnerstwa Wschodniego mogły poznać zasady i mechanizmy funkcjonowania europejskich funduszy pomocowych. Stwarza to większe szanse na sprawne i znacznie szybsze wdrożenie rozwiązań i standardów europejskich na szczeblu krajowym, bez konieczności tworzenia „duetów beneficjentów” tak, jak to jest wymagane obecnie. Wówczas Ukraina, jak i pozostałe państwa, samodzielnie decydowałyby, w jakich zakresach i z jaką prędkością mogłyby się włączać w procesy integracyjne, zachodzące wewnątrz i wokół Unii Europejskiej.

Tezy przedstawiane w serii „Policy Papers” Fundacji *Amicus Europae*
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !

Kontakt

Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego
„Amicus Europae”

Aleja Przyjaciół 8/5
00-565 Warszawa, Polska

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax:+48 22 629 48 16

email: fundacja@fae.pl, www.fae.pl

F AE Policy Paper nr 20/2011

Polska prezydencja szansą dla Ukrainy?

Autor: Piotr Kuspys

Ekspert Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*.

Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, Uniwersytet Jagielloński.

Komentator polityczny BBC World Service; ekspert Fundacji Kazimierza Pułaskiego; redaktor w czasopiśmie „Stosunki Międzynarodowe”; tłumacz dyplomatyczny języka ukraińskiego i rosyjskiego; wykładowca na Katedrze UNESCO do Badań nad Przekładem i Komunikacją Międzykulturową UJ.