

Ostrożność ponad wszystko.

PARTNERSTWO WSCHODNIE PO SZCZYCIE
W RYDZE



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

komentarz

5/2015

www.csm.org.pl



Michał Szczygielski

Analityk CSM. Politolog, absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW, doktorant w Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Studiował również w Sankt Petersburgu. Ukończył staże w Ośrodku Studiów Wschodnich i Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi polityki zagranicznej i wewnętrznej Rosji oraz państw obszaru WNP.

Majowy szczyt Partnerstwa Wschodniego w Rydze dowiódł, że przyjęta w 2009 roku formuła współpracy Unii Europejskiej z sześcioma państwami byłego ZSRR nabiera coraz bardziej technicznego charakteru. Z uwagi na ekspansywne działania Rosji w sąsiedztwie, a także świadomość własnych błędów popełnionych w ostatnich latach, UE wybrała asekuracyjne rozwiązanie. Unikano śmiałych deklaracji, wycofywano się z poruszania trudnych tematów, a najbardziej zadowolona wyjechała z Rygi delegacja białoruska, traktująca Partnerstwo instrumentalnie jako szansę na pogłębianie relacji gospodarczych. Wpisuje się to w perspektywę reformy unijnej Polityki Sąsiedztwa, zakładającą bardziej indywidualne podejście do poszczególnych państw i rezygnację z forsowania standardów UE na rzecz równoprawnego dialogu. Polskę i inne kraje aktywnie promujące projekt czeka zatem trudne zadanie przekonania europejskich partnerów, że gra jest rzeczywiście warta świeczki.

OSTROŻNOŚĆ PONAD WSZYSTKO.

PARTNERSTWO WSCHODNIE PO SZCZYCIE W RYDZE

| Michał Szczygielski

2 ●

O tym, że ryzyki szczyt nie przyniesie żadnego przełomu, spekulowano jeszcze na kilka tygodni przed jego rozpoczęciem. Wywołana agresywnymi działaniami Kremla sytuacja geopolityczna na wschodzie Europy doprowadziła do podziału wśród państw – uczestników projektu. Część krajów (Ukraina, Gruzja, Mołdawia) czuje się zagrożona i jednoznacznie przeciwstawia się polityce Rosji, część (Białoruś, Armenia) też jest pełna obaw, ale nie może pozwolić sobie na akcentowanie tego w relacjach z UE ze względu na strategiczną współpracę z Kremlem, natomiast dążący do prowadzenia polityki „równych odległości” między Moskwą i Zachodem Azerbejdżan najchętniej w ogóle nie wypowiadałby się na tematy rosyjskie. Biorąc pod uwagę brak pomysłu UE, jak te pogodzić te rozbieżności i zaproponować wschodnim partnerom atrakcyjną ofertę, trudno było spodziewać się owocnych rozmów w stolicy Łotwy.

Bez konkretów nad Dźwiną

Przypuszczenia znalazły potwierdzenie w efektach ryzykiego spotkania. Kraje Partnerstwa Wschodniego nie otrzymały żadnego, choćby ogólnikowego zapewnienia dotyczącego szans na członkostwo w UE. *Nie należy rozbudzać płonnych nadziei* –

stwierdziła kanclerz Niemiec Angela Merkel, dobitnie ukazując stanowisko Unii w kwestii ewentualnego rozszerzenia na wschód. W Rydze ograniczono się jedynie do deklaracji o „europejskich aspiracjach” Ukrainy, Gruzji i Mołdawii, a także podkreślenia dotychczasowych osiągnięć (zawarcia umów stowarzyszeniowych z Kijowem, Tbilisi i Kiszyniowem oraz planowanego wejścia w życie handlowej części porozumienia z Ukrainą w styczniu 2016 r.). Nie zaproponowano również żadnych zmian, jeśli chodzi o polityczny wymiar Partnerstwa i obowiązujące w nim mechanizmy współpracy. Przeciwnie – ze względu na stanowisko Białorusi i Armenii, wprowadzono do deklaracji końcowej zapis o „suwerennym prawie każdego państwa do wolnego wyboru poziomu ambicji oraz celów, do których aspiruje w stosunkach z UE”. W praktyce oznacza to pogodzenie się Europy ze *status quo*, czyli dążeniem Mińska i Erywania do umacniania relacji z Rosją m.in. w ramach Unii Euroazjatyckiej.

Sz szczególnie rozczarowane wyjechały z Mińska delegacje Ukrainy oraz Gruzji. Wprawdzie prezydent Petro Poroszenko oficjalnie wyraził zadowolenie z efektów ryzykich ustaleń, ale nie ulega wątpliwości, że Kijów liczył na więcej. Po stronie pozytywnych można zapisać przyjęcie memoran-

OSTROŻNOŚĆ PONAD WSZYSTKO.

PARTNERSTWO WSCHODNIE PO SZCZYCIE W RYDZE

| Michał Szczygielski

3 ●

dum w sprawie programu pomocy makrofinansowej dla Ukrainy na kwotę 1,8 mld euro, lecz w kluczowej kwestii wizowej strona ukraińska nic nie wskórała. Unii Europejskiej zabrakło woli politycznej, by określić daty zniesienia wiz dla Ukraińców i Gruzinów. Ustalono jedynie, że do końca 2015 roku Komisja Europejska ma przedstawić raporty w sprawie wypełnienia przez oba kraje szeregu wymogów (dotyczących m.in. poziomu korupcji, przemytu narkotyków, czy walki z zorganizowaną przestępczością). W opinii przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska, jest to spory sukces, ponieważ Kijów i Kiszyniów otrzymały „precyzyjną mapę drogową”, a zniesienie wiz – być może – stanie się możliwe w 2016 roku. Tego optymizmu nie podzielają jednak Ukraińcy i Gruzini. Głosy niezadowolenia docierają zwłaszcza z Tbilisi, gdzie podkreśla się przyjęcie identycznych kryteriów dla obu państw ze względu na kontekst polityczny oraz ignorowanie faktu, że Gruzja spełnia więcej unijnych wymogów dotyczących wiz, niż Ukraina.

Osobną kategorię stanowiły podczas szczytu państwa, które jeszcze przed przyjazdem do Rygi odrzucały możliwość pogłębienia politycznej współpracy z UE. Białoruś i Armenia już na wstępie zadeklarowały, że nie podpiszą żadnej deklaracji zawierającej

choćby wzmiankę o aneksji Krymu przez Rosję. Ostatecznie Mińsk i Erywań przyjęły dokument z zastrzeżeniami, natomiast Białoruś dodatkowo wyraziła sprzeciw wobec „konfrontacyjnych treści” w deklaracji (cytat z ministra spraw zagranicznych Władimira Makieja), czyli dość wyważonego stwierdzenia na temat roli Rosji w konflikcie w Donbasie. W przypadku Białorusi jest to spójne ze stanowiskiem w sprawie rezolucji ONZ z marca ubiegłego roku w sprawie integralności terytorialnej Ukrainy (Mińsk zagłosował wówczas przeciwko). Za znamienny należy też uznać fakt, że tylko Białoruś i Azerbejdżan były reprezentowane w Rydze na szczelbu ministrów spraw zagranicznych. Drugie z państw długo blokowało przyjęcie finalnego tekstu deklaracji, natomiast po szczycie otwarcie wyraziło niezadowolenie z powodu zapisów dotyczących Górskiego Karabachu.

Kwestię relacji z Rosją potraktowano w finalnym dokumencie bardzo ogólnikowo, bez jednoznacznych sformułowań. Ten fakt, podobnie jak brak podjęcia poważnej dyskusji na temat sankcji wobec Moskwy, został odczytany w Rosji jako dowód na słabość Partnerstwa Wschodniego i wyczerpywanie się jego formuły. Punkt widzenia Kremla najdobitniej wyraziła rządo-

OSTROŻNOŚĆ PONAD WSZYSTKO.

PARTNERSTWO WSCHODNIE PO SZCZYCIE W RYDZE

| Michał Szczygielski

4 ●

wa *Rossijskaja gazeta*, nazywając szczyt w Rydze „czysto rytualną uroczystością”.

Stabilizacja czy kapitulacja?

Po tegorocznym szczycie uzasadniony wydaje się wniosek, że obie strony – zarówno UE, jak też wschodni partnerzy – odczuwają zmęczenie projektem realizowanym w dotychczasowej formule. Głównym celem spotkania w Rydze było nie zaproponowanie nowej jakości, ale potwierdzenie chęci kontynuowania współpracy, nabierającej coraz bardziej technicznego, fasadowego charakteru. W obliczu politycznego i strategicznego impasu spowodowanego działaniami Rosji na Ukrainie, państwa UE (szczególnie tzw. „starej” Unii) tracą przekonanie o skuteczności Partnerstwa Wschodniego i koncentrują się głównie na utrzymaniu w mocy podjętych zobowiązań. Z jednej strony mamy zatem potwierdzanie deklaracji dotyczących kwestii wizowych lub handlowych, ale z drugiej – brak woli, by traktować je w sposób priorytetowy.

Istnieją trzy główne przyczyny takiego stanu rzeczy. Pierwszą i najbardziej oczywistą jest niechęć do pogarszania i tak napiętych relacji UE z Rosją. Pod koniec kwietnia Europa odebrała z Kremla czytelny

sygnał w postaci komentarza ministerstwa spraw zagranicznych o „antyrosyjskim charakterze” szczytu w Rydze. Moskwa po raz kolejny skutecznie wywarła presję na europejskich przywódców, lecz jeszcze ważniejszym czynnikiem po stronie UE było doświadczenie własnych błędów. Pospieszne negocjowanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą w 2013 roku i wycofywanie się z szeregu unijnych warunków, byle tylko uzyskać akceptację Wiktora Janukowycza, okazało się podwójną porażką UE. Z jednej strony, do przyjęcia dokumentu i tak wówczas nie doszło, natomiast z drugiej – została podważona wiarygodność Unii jako instytucji działającej zgodnie z własnymi regulacjami i nie poddającej się wpływom politycznej koniunktury. W tym kontekście zrozumiałe wydaje się obecne podejście, czyli rezygnacja z daleko idących deklaracji i obietnic na rzecz konsekwentnej, choć niezbyt ożywionej współpracy.

Tego rodzaju zmiana jest uwarunkowana także modyfikacją założeń unijnej Polityki Sąsiedztwa. W obliczu napięć zarówno na wschodzie, jak też na południu (na Bliskim Wschodzie i w północnej Afryce) oraz małej skuteczności dotychczasowych działań, UE zdecydowała się dostosować swoją ofertę do panujących realiów. Oznacza to odejście od zasady "więcej za więcej", która

OSTROŻNOŚĆ PONAD WSZYSTKO.

PARTNERSTWO WSCHODNIE PO SZCZYCIE W RYDZE

| Michał Szczygielski

5 ●

polegała na udzielaniu szerszego wsparcia państwom szybciej wdrażającym unijne reformy oraz modernizującym prawodawstwo i sferę gospodarczą zgodnie z regułami UE. Nowa propozycja zakłada bardziej równoprawny dialog, większą akceptację swobody wyboru politycznej i ustrojowej drogi poszczególnych państw, a także odejście od ich oceniania przez pryzmat przestrzegania unijnych wymogów. W tym kontekście zapisy o "wolnym wyborze poziomu ambicji i celów w relacjach z UE", które pojawiły się podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego, są po prostu realizacją nowych założeń Polityki Sąsiedztwa.

Nic zatem dziwnego, że w Rydze najwięcej zyskał kraj pozostający najbardziej „w cieniu” i dążący do maksymalnego osłabiania politycznego wymiaru Partnerstwa. Mowa o Białorusi, która mimo trudności w relacjach z Europą (unijne sankcje obejmujące ponad dwustu urzędników, brak oczekiwanego porozumienia w sprawie ułatwień wizowych), konsekwentnie dąży do poprawy stosunków z Zachodem. Mińsk wprowadza te założenia w życie głównie ze względu na ich realizm – postawienie na wymiar gospodarczy, do bólu wręcz pragmatyczny. Białoruski pomysł, by stopniowo przekształcać Partnerstwo Wschodnie w inicjatywę o charakterze ekonomicznym,

znalazł potwierdzenie w Rydze. W celu poszukiwania partnerów handlowych w UE i tym samym poszerzenia możliwości niewydolnej białoruskiej gospodarki, na Łotwie pojawiła się trzydziestoosobowa polityczno-biznesowa delegacja.

Biorąc pod uwagę kontekst obecnej sytuacji w Europie, podejściu Mińska trudno odmówić słuszności. Niemniej, już samo uznanie za przejaw pragmatyzmu wizji odrzucającej zbliżanie stanowisk politycznych nie świadczy najlepiej o UE, programie Partnerstwa Wschodniego i całej unijnej Polityce Sąsiedztwa w nowej formule. Pierwotne założenia były zupełnie inne, z czego dobrze zdaje sobie sprawę Polska – współinicjator projektu. To właśnie m.in. od Warszawy należy oczekiwać propozycji naprawy Partnerstwa i nadania mu nowej, odrębnej jakości. W przypadku bierności UE, kolejny szczyt w 2017 roku może bowiem przyjąć postać zaledwie rutynowych konsultacji.

Michał Szczygielski

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. W 2009 r. CSM został uznany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa t: +48 22 646 52 67

 www.twitter.com/CIR_CSM

 www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH