



PolSKI Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 22 (210) • 24 maja 2004 r. • © PI&M

nr egz. PI&M 3-20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

## Polityka „wielowektorowości” Ukrainy a propozycja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP)

Adam Eberhardt

*Ukraina z rozczarowaniem przyjęła propozycje Komisji Europejskiej dotyczące Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – głównie ze względu na brak perspektywy członkostwa. W tej sytuacji Rosja zaoferowała Ukrainie stworzenie wspólnej strefy wolnego handlu. Jej powołania władze ukraińskie domagały się bezskutecznie od lat. Oferta rosyjska wpisuje się w trwającą na Ukrainie kampanię wyborczą i ma na celu zwiększenie rosyjskich wpływów. Polityka „wielowektorowości” zapewne zostanie jednak utrzymana ze względu na korzyści, jakie Ukraina czerpie z konkurencji UE i Rosji o miejsce w jej polityce.*

Od kilku lat rządy Ukrainy deklarują, iż jednym z głównych celów polityki zagranicznej tego państwa jest uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. Po raz pierwszy ukraińskie aspiracje zostały jednoznacznie sformułowane w przyjętej w czerwcu 1998 r. Strategii integracji Ukrainy z UE. Zostały one następnie uszczegółowione w dokumencie programowym z września 2000 r. Dwa lata później, w czerwcu 2002 r., prezydent Ukrainy w orędziu „Europejski wybór Ukrainy” jednoznacznie potwierdził determinację państwa w realizowaniu tego celu.

Proeuropejskie deklaracje przedstawicieli ukraińskich władz, w tym samego Leonida Kuczmy, były jednak często przez te same władze dezawuowane. W ostatnich latach działania ukierunkowane na zbliżenie z UE mieszały się z inicjatywami i oświadczeniami sugerującymi możliwość porzucenia tej polityki i obrania przez Ukrainę kierunku na zacieśnianie współpracy z Rosją. Ten brak konsekwencji w znacznym stopniu wynika z uwarunkowań wewnętrznych. W społeczeństwie ukraińskim nie ma jednomyślności w sprawie postrzegania podstawowych kwestii związanych z przyszłością Ukrainy. Tendencje proeuropejskie są znacznie silniejsze w zachodnich i centralnych obwodach kraju. Z kolei zrusyfikowana wschodnia i południowa część Ukrainy jest bardziej skłonna do odbudowy ścisłych związków z Rosją. Ten podział, widoczny również wśród elit politycznych i gospodarczych, czyni politykę zagraniczną Ukrainy niejednorodną; wymusza na władzach państwa lawirowanie między sprzecznymi tendencjami. Oficjalnie określa się to jako „politykę wielowektorowości”.

Słabość i chwiejność europejskich aspiracji Ukrainy bez wątpienia negatywnie wpływają na jej wizerunek w Unii Europejskiej i wiarygodność. Największe znaczenie ma niedorozwój instytucji demokratycznych i mechanizmów wolnorynkowych. Na Ukrainie rozwinał się system oligarchiczny, cechujący się bardzo wysokim wpływem klanów biznesowych na politykę państwa, sprzyjający korupcji. Pojawiły się doniesienia wskazujące na zaangażowanie najwyższych władz państwowych w takie działania, jak zabójstwo opozycyjnego dziennikarza czy próby sprzedaży broni do państw objętych embargiem. Z tych powodów są podnoszone wątpliwości, czy wybory prezydenckie zaplanowane na 31 października 2004 r. uda się przeprowadzić w sposób wolny i uczciwy.

Choć w ostatnich latach ukraińska gospodarka notuje imponujące wskaźniki wzrostu gospodarczego, to reformy strukturalne przebiegają bardzo wolno. Niemal wstrzymany został proces harmonizacji ukraińskiego prawodawstwa z prawem UE. Ukraina narusza także przepisy Porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA), stanowiącego podstawę stosunków z Unią Europejską, m.in. w dziedzinie ochrony własności intelektualnej i funkcjonowania przemysłu samochodowego. W rezultacie UE nie uznała dotąd gospodarki ukraińskiej za rynkową, choć zgodziła się uznać za taką gospodarkę Rosji.

**Europejska Polityka Sąsiedztwa.** Ostatnie rozszerzenie Unii o dziesięć nowych członków skłoniło Komisję Europejską do przedstawienia 12 maja 2004 r. propozycji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP)<sup>1</sup> wobec Europy Wschodniej (Rosja, Ukraina, Białoruś, Mołdowa) oraz afrykańskich i bliskowschodnich państw śródziemnomorskich. Jednakże wyraźny kryzys zaufania UE w stosunku do Ukrainy przejawia się niechęcią do formułowania jakichkolwiek perspektyw jej akcesji, co jest postulowane przede wszystkim przez Polskę.

Z dokumentu wynika, iż celem ENP ma być działanie na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w sąsiedztwie rozszerzonej UE. Zapowiedziano intensyfikację dialogu politycznego, wsparcie reform społecznych i gospodarczych. Ukraina, w przeciwieństwie np. do sąsiedniej Białorusi, została uznana za spełniającą warunki uczestnictwa w ENP w najszerszym zakresie. Realizacja polityki w odniesieniu do Ukrainy ma się opierać na indywidualnym Planie Działania, w którym szczegółowo zostaną zdefiniowane cele, środki oraz spodziewane rezultaty poszczególnych przedsięwzięć.

W omawianym dokumencie podkreśla się, iż zadanie ENP nie będzie polegać na pomocy „państwom sąsiedzkim” w ich ewentualnych dążeniach do uzyskania członkostwa w UE. Jednocześnie jednak wskazuje się, iż tego rodzaju aspiracje mogą być realizowane niezależnie od ENP, zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej. Formalnie więc „państwa sąsiedzkie” nadal mają możliwość akcesji. Należy przy tym podkreślić, że Turcja i państwa bałkańskie, które są przez UE postrzegane jako potencjalni przyszli członkowie, w propozycjach Komisji nie zostały objęte programem ENP.

Brak perspektywy członkostwa powoduje, że ogłoszony przez Komisję dokument ocenia się na Ukrainie krytycznie. Władze ukraińskie deklarują bowiem, że nie interesuje ich status „wiecznego sąsiada”. Na Ukrainie ze szczególnym wyczuleniem rejestrowane są wszelkie przejawy krytyki ze strony Unii Europejskiej, ponadto ukraińskie reakcje warunkowane są trwającą właśnie kampanią wyborczą. Zwolennicy orientacji prorosyjskiej wykorzystują niechęć UE do określania „perspektywy członkostwa” dla Ukrainy jako argument przemawiający za skoncentrowaniem się na współpracy z Rosją.

**Propozycje Rosji.** Zaledwie kilka dni po ogłoszeniu propozycji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, 17 maja, prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin wyraził

<sup>1</sup> Por. A. Eberhardt, M. Krzysztofowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) – propozycje Komisji Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM), nr 20 (208) z 14 maja 2004 r.

zgodę na powołanie między Rosją i Ukrainą strefy wolnego handlu. Władze Ukrainy bezskutecznie apelowały o tę decyzję od ponad dziesięciu lat, licząc, że liberalizacja handlu zapewni jej obniżenie cen importowanych z Rosji surowców energetycznych oraz otworzy rosyjski rynek na wyroby ukraińskiej metalurgii, co ma jej przynieść zyski w wysokości około 800 mln dolarów rocznie.

Propozycja Putina, choć w krótkim terminie niekorzystna dla Rosji z ekonomicznego punktu widzenia, może nieść ze sobą trudne do przecenienia zyski polityczne w postaci zwiększenia rosyjskich wpływów na Ukrainie. Ustępstwo w sprawie strefy wolnego handlu zmierza do nadania konkretnej treści Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej – organizacji powołanej w 2003 r., w której oprócz obu państw uczestniczą również Białoruś i Kazachstan<sup>2</sup>.

Ewentualna decyzja o powołaniu rosyjsko-ukraińskiej strefy wolnego handlu, choć formalnie nie przekreślałaby europejskich aspiracji Ukrainy (w przeciwieństwie np. do unii celnej, której powołanie wykluczałoby zawarcie analogicznego porozumienia z UE), mogłaby w praktyce spowodować przeorientowanie jej polityki. Doraźne korzyści wynikające z integracji z Rosją mogą okazać się dla władz ukraińskich atrakcyjniejszą ofertą niż kosztowne społecznie reformy systemowe, które dopiero w dalekiej przyszłości dadzą (albo nie dadzą – jak podkreślają przeciwnicy „europejskiego wyboru”, wskazując na projekt ENP) szansę korzystania z dobrodziejstw wspólnego unijnego rynku. Taki wybór osłabiłby jednak szanse rozwojowe Ukrainy. Już obecnie UE jest dla Ukrainy ważniejszym partnerem handlowym niż Rosja, przy czym ukraiński eksport – stanowiący fundament wzrostu gospodarczego – jest kierowany głównie na rynek UE.

Rosyjską propozycję powołania strefy wolnego handlu należy postrzegać również w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich na Ukrainie. Zapewne nieprzypadkowo przedstawiono ją premierowi Wiktorowi Janukowyczowi (a nie Kuczmiu). Janukowycz (choć wywodzi się z tzw. klanu donieckiego, którego interesy nie zawsze są zgodne z rosyjskimi) wydaje się jedynym politykiem, który ma realną szansę na pokonanie w wyborach prezydenckich jednoznacznie prozachodniego Wiktora Juszczenki. Oferta powołania strefy wolnego handlu bez wątpienia wzmacnia pozycję ukraińskiego premiera. Przy okazji daje mu również argument w polityce wobec Unii. Wystarczy wspomnieć, że 18 maja, dzień po otrzymaniu rosyjskiej oferty, w czasie wizyty w Brukseli premier Janukowycz zabiegał o przyznanie Ukrainie statusu gospodarki rynkowej. Po rozmowie przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi poinformował, że porozumienie w tej kwestii jest bliskie.

Trudno się oprzeć wrażeniu, że inicjatywy rosyjskie podejmowane wobec Ukrainy wywołują aktywizację polityki UE, działania UE zaś prowadzą do coraz silniejszego angażowania się Rosji. Należy się spodziewać, że władze w Kijowie, które przez trzynastcie lat niepodległości czerpały korzyści z „wielowektorowości” swej polityki, nie zdecydują się na jej porzucenie. Specyfika procesów integracyjnych powoduje jednak, że Ukraina musi określić priorytet swej polityki – integracja z Unią Europejską czy tworzenie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej z Rosją. Październikowe wybory prezydenckie mogą przesądzić odpowiedź na to pytanie.

<sup>2</sup> Por. A. Eberhardt, A. Guryn, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (Rosja, Ukraina, Białoruś, Kazachstan)*, „Biuletyn” (PISM), nr 53 (157) z 19 września 2003 r.

## OGŁOSZENIA



POLSKI INSTYTUT SPRAW  
MIĘDZYNARODOWYCH

prowadzi rekrutację do  
STUDIUM POLITYKI ZAGRANICZNEJ  
w KOLEGIUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

PROGRAM STUDIUM OBEJMUJE NASTĘPUJĄCE KURSY:

- *Polityka zagraniczna RP*  
Kierownik kursu: prof. dr hab. ADAM DANIEL ROTFELD
- *Polska w Unii Europejskiej*  
Kierownik kursu: dr JAROSŁAW PIETRAS
- *Historia polskiej polityki zagranicznej*  
Kierownik kursu: prof. dr hab. WŁODZIMIERZ BORODZIEJ
- *Kształtowanie polityki zagranicznej*  
Kierownik kursu: prof. nadzw. dr hab. RYSZARD STEMPOWSKI

WYKŁADOWCY: kierownicy kursów i zaproszeni przez nich urzędnicy, dyplomaci, politycy i pracownicy nauki

ZAJĘCIA: październik 2004 r. - czerwiec 2005 r.

Absolwent otrzyma Dyplom ukończenia Studium Polityki Zagranicznej w Kolegium Stosunków Międzynarodowych.

O przyjęcie mogą ubiegać się pracownicy administracji publicznej, którzy posiadają dyplom ukończenia wyższych studiów magisterskich i wniosą opłatę za kursy. Pierwszeństwo mają osoby niezatrudnione w MSZ, w wieku poniżej 30 lat. Limit przyjęć wynosi 30 osób, o przyjęciu decyduje kolejność zgłoszeń.

Dokumenty proszę składać do 31 maja 2004 r. na adres:

BIURO KOLEGIUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
ul. Warecka 1a, skryt. poczt. nr 1010, 00-950 Warszawa 1

Informacje:

tel. (22) 556 80 00, kolegium@pism.pl

Formularze rekrutacyjne dostępne na stronie: [www.pism.pl](http://www.pism.pl)