

TOMASZ WAŚKIEL ▶▶

Uniwersytet Wrocławski

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4151-0838>

Integracja eurazjatycka – wielowymiarowy projekt a jego realizacja

Eurasian Integration – the Multidimensional Project and its Implementation

Abstract

The article focuses on the activities of the Eurasian Economic Union. Organization can be interpreted as a further step in the integration process of the Eurasian bloc. The first detailed integration plan was announced in 2011 by the presidents of Russia, Belarus and Kazakhstan in the articles published in the Russian daily “Izvestia”. The presidents’ articles outlined the future alliance, the most important goals and the principles of integration. Leaders mentioned the rule of equality and sovereignty, emphasized that the organization should be non – exclusive. All presidents stipulated that the alliance will not be politicized and spoke only about the economic integration. Finally, one of the strongly stressed postulates was the cooperation with other international organizations. The analysis showed that only part of the postulates presented at that time was accomplished. The implementation of the main goal, multi-level economic integration, remains incomplete.

Keywords: Eurasian Economic Union, integration, post-Soviet area, discourse analysis

Евразийская интеграция — многоуровневый проект и его реализация

Аннотация

Статья посвящена деятельности Евразийского Экономического Союза. Организацию можно интерпретировать как следующий шаг в интеграционном процессе евразийского блока. Первый подробный план интеграции был объявлен в 2011 году президентами России, Беларуси и Казахстана в статьях, опубликованных в российской газете «Известия». В статьях президентов были обозначены перспективы будущего альянса, важнейшие цели и принципы интеграции. Лидеры упомянули правило равенства и суверенитета, подчеркнув, что организация должна быть открытой для всех. Все президенты сделали оговорку, что альянс не будет политизирован, и писали только об экономической интеграции. Наконец, одним из особо подчеркнутых постулатов было сотрудничество с другими международными организациями. Анализ показал, что была выполнена лишь часть представленных в то время постулатов. Реализация главной цели, многоуровневой экономической интеграции, остается незавершенной.

Ключевые слова: Евразийский Экономический Союз, интеграция, постсоветское пространство, дискурсивный анализ

Wstęp

W 2011 roku prezydenci Rosji, Białorusi i Kazachstanu nakreślili szeroki program integracji eurazjatyckiej. Władimir Putin, Aleksander Łukaszenka i Nursułtan Nazarbajew opisali go w artykułach opublikowanych w rosyjskim dzienniku „Izwestia”. Pierwsza część poniższego artykułu to analiza oficjalnego dyskursu dotyczącego tego właśnie projektu Unii Eurazjatyckiej.

Wypowiedzi prezydentów pozwalają na odtworzenie postulowanego wówczas kształtu integracji. Przyszły sojusz miał zostać oparty na następujących zasadach: równości członków, otwartości na inne zainteresowane państwa i wielopoziomowej integracji gospodarczej. Szeroko wypowiedziano się także o relacjach zewnętrznych przyszłego sojuszu. Unia Eurazjatycka miała być jednym z biegunów współczesnego świata. Podstawową metodą badawczą na tym etapie jest analiza dyskursu definiowanego jako „prze-strzeń, w której intersubiektywne znaczenie jest tworzone, podtrzymywane,

przekształcane i odpowiednio staje się konstytutywne wobec rzeczywistości społecznej” (Holzscheiter, 2014, s. 144).

Druga i trzecia część artykułu opiera się na analizie literatury przedmiotu. W drugiej części skrótowo opisane zostały działania podejmowane w procesie integracji (od 2000 roku do chwili obecnej). Trzecia część to próba odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu projekt integracji eurazjatyckiej został zrealizowany? Innymi słowy: czy postulaty zawarte we wspomnianych artykułach zostały wprowadzone w życie?

Eurazjatycka Unia Gospodarcza to jedna z najmłodszych organizacji na mapie świata, stąd też literatura na temat jej działalności nie jest zbyt obszerna. Po 2015 roku, czyli od momentu powstania organizacji, na polskim rynku wydawniczym ukazały się dwie monografie. Pierwsza, autorstwa Jakuba Szewczyka (2018), zawiera analizę systemu instytucjonalnego, systemu prawnego, a także działań zewnętrznych EUG, natomiast druga, autorstwa Katarzyny Czerewacz-Filipowicz (2016), skupia się *stricto* na kwestiach gospodarczych, rozpatrując znaczenie EUG w kontekście gospodarki światowej. Wiele publikacji pojawiło się jeszcze przed oficjalnym powstaniem tej struktury i analizują one wcześniejsze etapy integracji, takie jak Unia Celna czy Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (Szabaciuk, 2014; Wasiuta, 2014; Wiśniewska, 2013).

Jeśli chodzi o literaturę anglojęzyczną, poniżej przytoczone będą głównie te, które skupiają się na analizie oficjalnego dyskursu, promowanego przez rosyjskie elity (Libman, 2017; Wołczuk, Dragniewa, 2017). Warto podkreślić pewien trend, zauważalny zarówno w literaturze polskiej, jak i anglojęzycznej. EUG często traktowana jest jako narzędzie geopolityczne w rękach Władimira Putina, dlatego też autorzy skupiają się nie na kwestiach gospodarczych, ale raczej na potencjalnym, geopolitycznym znaczeniu tej organizacji (szerzej zob. Libman, 2017, s. 81–82). Można, oczywiście wskazać pewne publikacje, które są wyjątkiem w tym zakresie (Connolly, 2013; Dragniewa, Wołczuk, 2013). W końcu warto podkreślić mnogość publikacji poświęconych integracji eurazjatyckiej w literaturze rosyjskojęzycznej. Nawet pobieżny przegląd tej literatury przekracza ramy tego opracowania. Poniżej autor będzie przywoływał jedynie publikacje B.K. Sułtanowa (2005).

Projekt

Wbrew pozorom pierwszym politykiem, który współcześnie wystąpił z planem integracji eurazjatyckiej, nie był Władimir Putin, ale Prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew. W 1994 roku, podczas wystąpienia na moskiewskim Uniwersytecie im. Łomonosowa, zaproponował on państwowi ówczesnej Wspólnoty Niepodległych Państw ściślejszą integrację w ramach sojuszu eurazjatyckiego (Sułtanow, 2005).

W jednym z późniejszych artykułów Nazarbajew w ten oto sposób wspomina tamte wydarzenia:

Szczerze oświadczyłem, iż Wspólnota Niepodległych Państw nie spełnia obiektywnych potrzeb i nie zapewnia stronom integracji, której tak mocno potrzebowały nasze narody. Nadeszła konieczność stworzenia nowej międzynarodowej organizacji, która działałaby na mocniejszych podstawach (2011).

Większość państw WNP, które dopiero co uzyskały niepodległość, nie była przekonana do pomysłu integracji w ramach bloku państw postradzieckich. „Fala euforii związana z odzyskaniem dawno oczekiwanej niepodległości nie pozwoliła temu pokoleniu liderów państw WNP zauważyć długoterminowego potencjału idei eurazjatyckiej integracji” (2011). Brak entuzjazmu do tego pomysłu przejawiały wówczas nie tylko Ukraina, Gruzja, Kirgistan czy Uzbekistan, ale także i sama Rosja.

Pomysł Unii Eurazjatyckiej pojawił się na scenie politycznej po raz kolejny dopiero kilkanaście lat później. W 2010 roku kilkakrotnie o pogłębieniu współpracy pomiędzy Rosją, Białorusią i Kazachstanem wspominał ówczesny prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew. Natomiast rok później z inicjatywą wyszedł sam Władimir Putin. 3 października 2011 roku w dzienniku „Izwestia” ukazał się jego artykuł pod tytułem *Nowy projekt integracyjny dla Eurazji: Przyszłość rodzi się dziś* (2011). Niedługo później swoje artykuły w „Izwestiach” zamieścili także Nazarbajew *Eurazjatycki Sojusz: od idei do przyszłości* (2011) i Łukaszenka *O podstawach naszej integracji* (Łukaszenka, 2011). Wszystkie te artykuły opublikowane zostały w związku z powołaniem Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej Rosji, Kazachstanu i Białorusi. Jednakże każdy z wymienionych polityków mówił nie tylko o wspólnym rynku, ale

także o kolejnych etapach integracji. Warto pokrótce przedstawić najważniejsze tezy ich wystąpień, ponieważ były to już konkretne plany przyszłego sojuszu.

W artykułach wiele było nawiązań do historii. Przyszły blok eurazjatycki ma powstać między innymi dzięki doświadczeniom zdobytym podczas współpracy w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. „[...] właśnie doświadczenie WNP pozwoliło nam rozruszać wielopoziomową i różnej prędkości integrację na postsowieckim obszarze...” (Putin, 2011) – wskazywał Prezydent Rosji. „Najważniejszy wynik dwóch dziesięcioleci to szlifowanie w ramach współpracy w WNP naszego wspólnego doświadczenia, co pozwoliło z czasem przejść do bardziej efektywnych form wielopoziomowej i różnej prędkości integracji” (Nazarbajew, 2011) – wtórował mu Prezydent Kazachstanu.

Wszyscy trzej politycy zgodnie podkreślali, iż sojusz eurazjatycki nie będzie miał nic wspólnego z reaktywacją ZSRR, ma to być organizacja równoprawnych i suwerennych państw. „Żadnej restauracji czy reanimacji ZSRR nie ma i nie będzie. To tylko fantomy przeszłości, domysły i spekulacje” (Nazarbajew, 2011) – pisał Prezydent Kazachstanu. Postulat równości państw w przyszłym sojuszu to zresztą kwestia, której dużo miejsca poświęca zarówno Nazarbajew, jak i Łukaszenka. „Na nierównym fundamencie sojusz współwyznawców i partnerów nie powstanie. To aksjomat! Wierzę, iż właśnie taka idea zawiera się w naszym sojuszu” (Łukaszenka, 2011). Z kolei Nazarbajew, aby zamknąć dyskusje o imperialnych zakusach Rosji, porównuje blok eurazjatycki do organizacji NAFTA: „Zachodnioatlantycka integracja w ramach NAFTA także składa się z trzech państw – USA, Kanady, Meksyku. Ale nikt nie mówi o imperialnych ambicjach USA” (2011). Za równością członków organizacji ma też iść jej otwartość, każde zainteresowane państwo może się do niej przyłączyć. „Eurazjatycki sojusz to projekt otwarty. Zaaprobowujemy przyłączenie się do niego innych partnerów, przede wszystkim państw Wspólnoty [WNP]. Przy tym nie zamierzamy kogokolwiek ponaglać albo popychać” (Putin, 2011). Wielopoziomowa integracja, o której często wspominają prezydenci, ma oznaczać, iż sojusz eurazjatycki będzie w głównej mierze opierał się na współpracy w dziedzinie gospodarki i swobodach przepływu osób, usług, kapitału i towarów. Jednakże politycy planują także współpracę w sektorze finansowym. Zarówno Nazarbajew, jak i Łukaszenka

mówią o wspólnej walucie i traktują to (przywołując doświadczenia Unii Europejskiej) jako naturalny etap procesu integracji. Ponadto współpraca ma się odbywać w takich dziedzinach, jak kultura czy nauka.

Politycy szumnie wypowiadają się na temat przyszłego miejsca sojuszu eurazjatyckiego na arenie światowej i jego stosunku do innych regionalnych organizacji. „Proponujemy model potężnego ponadnarodowego stowarzyszenia, gotowego stać się jednym z biegunów współczesnego świata i przy tym grać rolę efektywnego łącznika między Europą a dynamicznym regionem azjatycko-pacyficznym” (Putin, 2011) – deklarował prezydent Rosji. „Sojusz eurazjatycki to megaprojekt, współmierny dla złożonych wyzwań teraźniejszości i przyszłości. Ma szansę stać się organiczną częścią nowej światowej architektury” (Nazarbajew, 2011) – podkreślał Nazarbajew. Wszyscy politycy zgodnie deklarują chęć współpracy z Chinami i dynamicznie rozwijającymi się państwami Azji Południowo-Wschodniej, ponadto widzą konieczność współpracy z Unią Europejską. Władimir Putin podkreślał, iż integracja eurazjatycka nie wyklucza integracji europejskiej, obydwie się uzupełniają (integracja od Władywostoku do Lizbony). Także Łukaszenka podkreśla chęć współpracy z Unią Europejską, eurazjatycki sojusz ma pomóc w integracji z UE, należy dążyć do „integracji integracji” (2011).

Od czasu tamtych wystąpień powstała nie tylko Wspólna Przestrzeń Gospodarcza, ale także Eurazjatycka Unia Gospodarcza. Miała być powołana pod prostszą nazwą Unii Eurazjatyckiej, co proponował Władimir Putin, jednak zarówno Nazarbajew, jak i Łukaszenka opowiadali się za dodaniem przymiotnika „gospodarcza”. Wydaje się, iż dzisiaj prezydenci Białorusi i Kazachstanu spoglądają na integrację chłodniej niż kilka lat wcześniej. Już w 2013 roku niejako hamowali zamierzenia Władimira Putina i wypowiadali się na temat wspólnej waluty i integracji politycznej w sposób powściągliwy. „Ktoś z polityków, szczególnie w Rosji, mówi o tym to, co dzisiaj jest nierealne. Wszyscy krzyczą o jakiejś unifikacji, przy tym i w sferze politycznej. Ale my przecież tworzymy sojusz ekonomiczny! Ktoś mówi o jakiejś politycznej nadbudowie, o wprowadzeniu wspólnej waluty. My jeszcze do tego nie doszliśmy, nie odczuwamy takiej konieczności” (Łukaszenka, 2011) – tak wypowiadał się Prezydent Białorusi w wywiadzie dla telewizji KZ24. Z kolei Nazarbajew na jednym ze spotkań Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej przestrzegał: „My już z wami rozmawialiśmy i nie chcemy

się powtarzać, polityzacja powstającego sojuszu jest niedopuszczalna. [...] Stwórzmy ekonomiczny sojusz, wszystko przyjdzie w swoim czasie” (2013).

Omawiane artykuły prezydentów zostały napisane w momencie, w którym pierwsze kroki na drodze do integracji zostały już wykonane. Zanim przystąpimy do oceny tego w jakim stopniu wymienione wyżej postulaty liderów eurazjatyckiej integracji zostały zrealizowane, warto w dużym skrócie omówić te wcześniejsze etapy integracji, które pozwoliły zbudować fundament dla Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej.

Proces integracji

W październiku 2000 roku powołana została Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza (EaWG), do której przystąpiło pięć państw – Rosja, Kazachstan, Białoruś, Kirgistan i Tadżykistan (Mazur, 2009, s. 237). W 2006 roku dołączył Uzbekistan, ale po dwóch latach opuścił organizację („Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza”, b.d.). Z pewnością EaWG nie odznaczała się wysoką efektywnością, jednakże można doszukać się pewnych rezultatów jej działalności.

Pod sztandarem EaWG oficjalnie wprowadzano Unię Celną i Wspólną Przestrzeń Gospodarczą (o których szerzej w dalszej części artykułu). Do jej osiągnięć należałoby zaliczyć chociażby opracowanie wspólnych taryf celnych i przygotowanie bazy prawnej dla kolejnych etapów integracji. Ponadto organizacja ta stanowiła swoiste forum dialogu i szlifowania kolejnych projektów, co możliwe było dzięki jej rozbudowanej siatce instytucjonalnej. W strukturze EaWG naczelne miejsce zajmowała Rada Międzypaństwowa, składająca się z głów państw i szefów rządów, mająca opracowywać strategię, wytyczne i perspektywy współpracy. Kolejnym ciałem był Komitet Integracyjny, składający się z zastępców szefów rządów. Istniało także Zgromadzenie Międzyparlamentarne, składające się z parlamentarzystów wszystkich państw, a stale działającymi organami były Sekretariat i Komisja Stałych Przedstawicieli. EaWG miała pewne dokonania, ale jednak nie była na tyle prężnie działającą organizacją, żeby mogła stanowić „motor” integracji eurazjatyckiej.

Przejawem szybszego tempa integracji była powołana w 2010 roku unia celna pomiędzy trzema państwami: Kazachstanem, Białorusią i Rosją.

Przygotowania mające ujednoczyć stawki celne trwały od 2007 roku. Wprowadzono szereg zmian prawnych, które miały pozwolić na efektywne funkcjonowanie unii celnej. Z dniem 1 stycznia 2010 roku w trzech państwach zaczęła obowiązywać jednolita importowa stawka celna i wspólne nazewnictwo towarów. Ponadto kilka miesięcy później powstał wspólny kodeks celny oraz Komisja Celna, która została wyposażona w szereg uprawnień. Do jej kompetencji należało między innymi: możliwość zmiany stawek celnych, korygowanie nomenklatury towarowej, ustalanie preferencji towarowych i kontyngentów towarowych. Komisja miała także spełniać funkcję kontrolną, została wyposażona w prawo do wszczynania postępowań antydumpingowych, a także podejmowania środków niezbędnych do ochrony rynku przed towarami pochodzącymi z innych państw. Oprócz kodeksu celnego wprowadzono wspólne procedury dotyczące oceny towarów importowanych, a także system informacji statystycznej towarów wchodzących do unii celnej (Wiśniewska, 2010).

Mimo to nowa organizacja nie spełniła jeszcze wszystkich charakterystycznych dla unii celnej wymogów. Na pewne braki zwracała uwagę Iwona Wiśniewska:

Powołana przez Rosję, Kazachstan i Białoruś unia celna ma bardzo wiele ograniczeń. Ze wspólnej taryfy celnej wyłączono ponad 400 wrażliwych dla stron towarów [...] Ponadto strony nie przyjęły wielu szczegółowych aktów prawnych regulujących ich politykę celną. Należy się spodziewać, że w handlu wewnętrznym nadal obowiązywać będą również inne bariery, głównie środki pozataryfowe (m.in. kwoty czy subwencje) (2010).

Wszystkie te niedostatki były i dalej w pewnym stopniu są widoczne, ale trzeba zauważyć, że stopniowo znoszono ograniczenia dotyczące swobody przepływu towarów i usług, czyli cech charakteryzujących kolejny etap integracji – wprowadzenie wspólnego rynku.

Pierwsza próba ustanowienia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej miała miejsce już w 2003 roku i oprócz liderów integracji eurazjatyckiej miała obejmować także Ukrainę. W 2006 roku porzucono jednak ten pomysł, ponieważ Ukraina nie ratyfikowała umowy założycielskiej (Kłysiński, Wiśniewska, Jarosiewicz, 2010). Kolejna próba (już bez Ukrainy) była udana.

Przygotowania trwały od 2010 roku, kiedy zatwierdzone zostały szczegółowe plany działania, a oficjalnie Wspólna Przestrzeń Gospodarcza zaczęła działać 1 stycznia 2012 roku. Głównym jej celem miało być wprowadzenie swobód przepływu osób, kapitału, towarów i usług, a ponadto skoordynowanie polityki podatkowej, finansowej, monetarnej i handlowej. Zgodnie z planem przygotowano 17 porozumień mających stanowić podstawę działania. Porozumienia dotyczyły między innymi stworzenia ujednoczonych zasad konkurencji, zasad pomocy państwa w dziedzinie rolnictwa, legalnego statusu migrantów zarobkowych i członków ich rodzin, skoordynowanej polityki makroekonomicznej. Często podkreślaną przez polityków nową jakością miała być swoboda wyboru miejsca rejestracji i prowadzenia działalności gospodarczej (Eurasian Economic Commission, 2014).

W listopadzie 2011 roku podjęto decyzję o powołaniu kolejnego organu – Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej. W początkowym okresie miała zapewniać implementację umów tworzących podstawę prawną Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej i Unii Celnej. Obecnie Eurazjatycka Komisja Gospodarcza stanowi jeden ze stale działających organów Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (Eurasian Economic Commission, 2014).

Ostatni i najważniejszy etap integracji państw bloku eurazjatyckiego to właśnie Eurazjatycka Unia Gospodarcza (EUG) powołana 29 maja 2014 roku przez Rosję, Białoruś i Kazachstan. 10 października tego samego roku traktat akcesyjny podpisała Armenia, a 23 grudnia Kirgistan¹.

Głównym celem EUG, zgodnie z traktatem, jest poszerzenie dotychczasowej unii celnej o swobodny przepływ kapitału, towarów, usług i siły roboczej (art. 4). Traktat założycielski zakłada między innymi prowadzenie skoordynowanej polityki w uzgodnionych dziedzinach gospodarki (art. 5). Najwięcej problemów i kontrowersji wzbudziła kwestia współpracy w dziedzinie energii i transportu oraz budowania wspólnego rynku gazu ziemnego i ropy naftowej².

¹ Pełne członkostwo Armenia uzyskała 2 stycznia 2015 roku („Armenia is now in the Eurasian Economic Union”, 2015); a Kirgistan 12 sierpnia 2015 roku („Kyrgyzstan acceded to the Eurasian Economic Union”, 2015).

² Utworzenie wspólnego rynku ropy i gazu zostało odroczone do 2025 roku, energii elektrycznej do 2019 roku (szerzej zob. Jarosiewicz, Fisher, 2015).

Najważniejszym organem EUG jest złożona z głów państw Najwyższa Eurazjatycka Rada Gospodarcza. Do jej kompetencji należy między innymi: określanie kierunków i perspektyw rozwoju organizacji, opracowywanie strategii, podejmowanie decyzji dotyczących realizacji celów EUG (art. 12). Kolejnym ciałem jest, składająca się z szefów rządów, Międzyrządowa Rada Eurazjatycka, zapewniająca kontrolę nad implementacją postanowień traktatu i nadzór nad decyzjami innych organów (art. 16). W strukturze EUG znajduje się także wspomniana już Eurazjatycka Komisja Gospodarcza. Podkreślić trzeba, że w odróżnieniu od systemu głosowania w unii celnej, gdzie siła głosu zależała od wysokości wkładów do budżetu Komisji Celnej (Rosjanie mieli wtedy zdecydowaną większość), w EKG każde z państw posiada równą reprezentację i liczbę głosów. Ponadto każdy parlament kraju członkowskiego ma prawo zawetować decyzję komisji, jeśli jest ona sprzeczna z narodowym interesem (*Umowa o Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej*, 2015).

Realizacja

Eurazjatycka Unia Gospodarcza istnieje już pięć lat. Czy postulaty otwartości, równości, wielopoziomowej integracji ekonomicznej, wprowadzenia czterech swobód zostały zrealizowane? Czy faktycznie, zgodnie ze słowami Siergieja Głaziewa: „w chwili obecnej Unia Eurazjatycka przeszła już drogę, na którą Unia Europejska poświęciła 50 lat”? (Napolski, 2016).

Jednym z postulatów liderów integracji, podkreślanym zwłaszcza przez Nazarbajewa i Łukaszenkę, była „równość państw”. Bezcelowym wydaje się rozpatrywanie tego postulatu od strony potencjału ekonomicznego czy militarnego państw członkowskich, wnioski byłyby oczywiste. Prezydenci Białorusi i Kazachstanu mieli na myśli raczej sposób podejmowania decyzji w ramach sojuszu. Spoglądając na ten postulat od strony struktury instytucjonalnej można skonstatować, że faktycznie równość została wprowadzona. Większość decyzji zapada w drodze konsensusu, nawet podczas posiedzeń Zarządu EKG, który co do zasady może podejmować decyzje na zasadzie zwykłej większości (Libman, 2017, s. 89).

Struktura instytucjonalna nie działa jednak tak jak planowano. Eurazjatycka Komisja Gospodarcza z założenia miała pełnić istotną rolę w strukturze EUG jako wyspecjalizowana i merytoryczna struktura, w której decyzje

zapadają bez większego udziału rządów. Miał to być istotny, supranarodowy organ na postsowieckim obszarze. Praktyka pokazuje jednak, że EKG nie odgrywa większej roli, ważne decyzje i tak podejmowane są na najwyższym szczeblu (Najwyższa Rada Eurazjatycka, Międzyrządowa Rada Eurazjatycka). Najprawdopodobniej wiąże się to z autorytarnym stylem rządzenia obecnym we wszystkich państwach członkowskich, z wyjątkiem Kirgistanu. Taka kultura sprawowania władzy powoduje, że przedstawiciele niższego szczebla nie chcą brać na siebie odpowiedzialności za decyzje i kierują je często na wyższy szczebel (Libman, 2017). Można argumentować, iż dzięki takiej praktyce instytucjonalnej Rosja uzyskuje narzędzie wpływu i może wywierać presję polityczną na pozostałych członków³.

Pozostając przy strukturze, instytucjonalnej, warto wspomnieć o jeszcze jednej potencjalnej barierze w rozwoju EUG. Autorytarny charakter systemów politycznych w państwach członkowskich EUG może sprawiać, że sami prezydenci nie będą chcieli oddawać zbyt wiele kompetencji na rzecz organizacji.

Jednym z kolejnych postulatów była „otwartość organizacji”. Niewątpliwie ta dyrektywa została wprowadzona w życie, organizacja ma charakter inkluzywny i mogą do niej dołączyć nowe państwa. Jednak jak na razie na horyzoncie nie widać zainteresowanych. Wśród rosyjskich elit politycznych pojawiały się rozmaite, czasem prawdopodobne, ale niekiedy wręcz egzotyczne pomysły poszerzenia EUG (Tadżykistan, Uzbekistan, Mołdawia, Azerbejdżan, Mongolia, Wietnam, Syria itd.) Poszerzenie organizacji nadal pozostaje w sferze planów. Do tej pory żadne nowe państwo nie wyraziło swojego zainteresowania w przyłączeniu się do EUG (szerzej zob. Waśkiel, 2017).

Można odnieść wrażenie, że unia celna, jak i wspólny rynek, nie zostały w pełni implementowane. Jak zaznacza Alexander Libman Eurazjatycka Unia

³ Zwracają na to uwagę Aleksandra Jarosiewicz i Ewa Fisher: „na pierwszy rzut oka wzmacnia to państwa członkowskie, ponieważ decyzje Najwyższej Rady podejmowane są na zasadzie konsensusu, co teoretycznie daje słabszym partnerom możliwość blokowania niekorzystnych dla nich rozwiązań. [...] Z drugiej strony, rozwiązanie to powoduje konieczność częstszego zwoływania szczytów prezydentów (posiedzeń Najwyższej Rady), co daje możliwość wywierania przez Rosję presji politycznej na słabszych członków i wymuszania zgody na podejmowanie decyzji, których szkice przygotowywane są przez zdominowaną przez Rosjan Komisję” (Jarosiewicz, Fisher, 2015)..

Gospodarcza pozostaje „ograniczoną unią celną” (Libman, 2018). Do tej pory udało się „zharmonizować zewnętrzne taryfy celne, znieść wewnętrzne granice celne i przenieść proces decyzyjny dotyczący taryf na poziom unijny” (Libman, 2018). Do uwag Libmana można dodać, że problematyczna pozostaje nawet wewnętrzna wymiana. Po wstąpieniu Kazachstanu do WTO stawki celne tego państwa pozostawały na wyższym poziomie aniżeli u pozostałych członków (Toszitskaja, 2016). Przykładami mogą być także spory pomiędzy Rosją a Białorusią (Kłyśński, 2017) czy Kazachstanem a Kirgistanem. Ten ostatni rozgorzał w październiku 2017 roku, kiedy to Kirgistan oskarżył Kazachstan o ingerencję w wybory prezydenckie. W odpowiedzi Astana wprowadziła szczegółowe kontrole na granicy z południowym sąsiadem, a w pewnym momencie zdecydowała się nawet na wprowadzenie embarga na import niektórych produktów z Kirgistanu. Kryzys spowodował ogromne straty dla kirgiskich eksporterów owoców i warzyw (Dżanibekowa, 2017).

Wspomniany spór pokazuje słabość Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej nie tylko w sferze wewnętrznej wymiany, ale także w sposobie zarządzania. Organizacji brakuje mechanizmów, które mogłyby rozwiązywać tego typu konflikty. Swoje zdziwienie brakiem reakcji ze strony EUG wyraził ówczesny Prezydent Kirgistanu Ałmazbek Atambajew: „jestem oszołomiony całkowitą obojętnością i brakiem troski ze strony kierownictwa państw członkowskich EUG i kierownictwa Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej” (Dżanibekowa, 2017).

Wprowadzona została w życie swobodna migracja pracowników, korzystna dla Kirgistanu i Armenii. Do pewnego stopnia uruchomiony został także swobodny przepływ kapitału. Na problemy napotyka jednak planowana harmonizacja szeregu polityk państwowych: zamówień publicznych, konkurencji, rynku finansowego. Podobne zastrzeżenia można odnieść także do pomysłu stworzenia wspólnego rynku produktów medycznych czy surowców energetycznych (Wołczuk, Dragniewa, 2017, s. 2).

Czy doszło do „polityzacji sojuszu” bądź „reanimacji ZSRR”? Spora liczba opracowań poświęconych analizie geostrategicznego i geopolitycznego znaczenia Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej sugeruje, że projekt prędkiej czy później musi stać się instrumentem politycznym w rękach Władimira Putina (Kuśpit, 2015; Szabaciuk, 2014; Wasiuta, 2014). Wydaje się, że jak na razie do polityzacji organizacji nie dochodzi. Jak zaznaczają Kataryna

Wołczuk i Rilka Dragniewa Rosja nieco straciła zainteresowanie tym projektem, „zadowolona ze stworzenia Unii Rosja nie jest zajęta tym, aby się dalej rozwijała” (Wołczuk, Dragniewa, 2017, s. 24). Integracja rzeczywiście skupia się na kwestiach ekonomicznych, nie ma mowy o integracji w ramach polityki bezpieczeństwa czy polityki zagranicznej.

Na koniec warto skomentować zapowiedzi polityków dotyczące przyszłego miejsca sojuszu na arenie międzynarodowej. Wszyscy liderzy nawoływali do współpracy z Unią Europejską, zapowiadana była „integracja od Lizbony do Władywostoku”. Sankcje Unii Europejskiej na Rosję powodują, iż plany takie obecnie nie mają jakichkolwiek szans. Relacje UE–EUG są nieistotne, ważniejszą rolę odgrywa współpraca bilateralna pomiędzy poszczególnymi państwami a Unią Europejską.

Czy sojusz staje się jednym z biegunów współczesnego świata, nawiązując do słów Władimira Putina? Integracja w ramach Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej przebiega w dość powolnym tempie, nie ma kolejnych chętnych do przystąpienia do organizacji, co sprawia, że perspektywy jej rozwoju są mgliste.

Projekt ten pozbawiony jest solidnych fundamentów ekonomiczno-gospodarczych. Potencjał ekonomiczny sojuszu w żaden sposób nie pozwala na konkurowanie z gospodarczymi potęgami. Siła EUG opiera się na gospodarce Rosji i w pewnej mierze na dynamicznie rozwijającej się gospodarce Kazachstanu. Białoruś to słaby i kłopotliwy partner, a Kirgistan i Armenia raczej zostały do sojuszu przyciągnięte niż do niego wstąpiły. Biorąc pod uwagę wymienione wyżej bariery i zastrzeżenia, skonkludować trzeba, że znaczenie EUG na gospodarczej mapie świata jest niewielkie, a integracja w najbliższych latach raczej nie nabierze szybszego tempa.

Należy jednak zaznaczyć, iż część postulatów przedstawionych na początku artykułu została spełniona. Eurazjatycka Unia Gospodarcza pozostaje organizacją otwartą. Sposób podejmowania decyzji opiera się na konsensusie, a zatem można mówić także i o równości członków w organizacji. W końcu, pomijając niezrealizowane postulaty stworzenia wspólnego rynku czy harmonizacji szeregu polityk, sukcesem można określić stworzenie unii celnej, nawet jeśli ma ona ograniczony charakter.

MGR TOMASZ WAŚKIEL

Instytut Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Wrocławski
ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław
tomasz.waskiel@gmail.com

Bibliografia

- Armenia is now in the Eurasian Economic Union.* (2015, 1 lutego). Pobrane z Eurasian Economic Commission: <http://www.eurasiancommission.org/ky/nae/news/Pages/02-01-2015-1.aspx>.
- Connolly, R. (2013). Russia, the Eurasian Customs Union and the WTO. *Chapters*, 61–78.
- Czerewacz-Filipowicz, K. (2016). *Regionalizm i regionalizacja w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej: wpływ EAUG na integrację handlową państw członkowskich z gospodarką światową*. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
- Dragniewa, R., Wołczuk, K. (2013). *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Dragniewa, R., Wołczuk, K., (2017). *The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power*. Londyn: Royal Institute of International Affairs.
- Eurasian Economic Commission. (2014). *Eurasian Economic Integration: Facts and Figures*.
- Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza. (b.d.). Pobrane z: <http://www.evrazes.com/en/about/>.
- Holzscheiter, A. (2014). Between Communicative Interaction and Structures of Signification: Discourse Theory and Analysis in International Relations. *International Studies Perspectives*, 15(2), 142–162. Pobrane z: <https://doi.org/10.1111/insp.12005>.
- Jarosiewicz, A., Fisher, E. (2015). *Eurazjatycka Unia Gospodarcza – więcej polityki, mniej gospodarki*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-01-20/eurazjatycka-unia-gospodarcza-wiecej-polityki-mniej-gospodarki>.
- Kłyśński, K. (2017). *The risk of escalating tensions in Minsk-Moscow relations*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2017-01-04/risk-escalating-tensions-minsk-moscow-relations>.
- Kłyśński, K., Wiśniewska, I., Jarosiewicz, A. (2010). *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza: kolejny etap integracji wokół Rosji*. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-15/wspolna-przestrzen-gospodarcza-kolejny-etap-integracji-wokol-rosji>.
- Kuśpit, J. (2015). Euroazjatycka Unia Gospodarcza jako przykład rosyjskich inicjatyw w zakresie reintegracji gospodarczej państw byłego ZSRR. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, (41, T. 1. *Gospodarka regionalna i międzynarodowa*), 127–138.
- Kyrgyzstan acceded to the Eurasian Economic Union.* (2015, 8 grudnia). Pobrane z: <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/12-08-2015-1.aspx>.

- Libman, A. (2017). Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined. *Rising Powers Quarterly*, 1(1), 81–103.
- Libman, A. (2018). Eurasian Economic Union: Between perception and reality. *New Eastern Europe*. Pobrane z: <http://neweasterneurope.eu/2018/01/09/8767/>.
- Łukaszenka, A. (2011, 17 października). *O sud'bach naszej intiegracyi*. Pobrane z: <https://iz.ru/news/504081>.
- Mazur, R. (2009). Integracja państw przestrzeni WNP. W: T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych: istota – mechanizmy działania – zasięg*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Nazarbajew, N. (2011, 25 października). *Jewrazijskij Sojuz: ot idiei k istorii buduszcze*. Pobrane z: <https://iz.ru/news/504908>.
- Nazarbajew, N. (2013, 24 grudnia). *Nazarbajew raskritikował polityczny Jewrazijskiego ekonomicznego sojuza*. Pobrane z: <https://www.nur.kz/>.
- Putin, W. (2011, 3 października). *Nowyj intiegracyonnyj projekt dla Jewrazii — buduszczeje, kotoroje roždajetsia siegodnia*. Pobrane z: <https://iz.ru/news/502761>.
- Sułtanow, B.K. (2005). *Vstupleniye*. W: B.K. Sultanov (red.), *Ewrazijskaya Strategiya suwerennogo Kazakhstana*. Almaty: Kazakhstan Institute for Strategic Studies.
- Szabaciuk, A. (2014). Eurazjatycki projekt integracyjny Władimira Putina: szanse i zagrożenia. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 12(5), 75–96.
- Szawczyk, P. (2018). *Euroazjatycka Unia Gospodarcza. System instytucjonalny i prawny*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Umowa o Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej*. (2015, 1 stycznia). Pobrano z: <https://docs.eaeunion.org/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610>.
- Wasiuta, O. (2014). Integracja Eurazji jako globalny projekt geopolityczny Rosji. *Przegląd Geopolityczny*, 7, 23.
- Waśkiel, T. (2017). Eurazjatycka Unia Gospodarcza – plany i perspektywy rozwoju organizacji. *Wschodnioznawstwo*, 427–439.
- Wiśniewska, I. (2010). *Unia celna – polityczny projekt Rosji*. Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia. Pobrane z: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-07-07/unia-celna-polityczny-projekt-rosji>.
- Wiśniewska, I. (2013, 30 lipca). Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego. *Prace OSW*.