

BEATA PISKORSKA

Wpływ procesów antydemokratycznych
w państwach Partnerstwa Wschodniego
na Europejską Politykę Sąsiedztwa

Impact of Anti-Democratic Processes
in Eastern Partnership Countries
on the European Neighbourhood Policy



Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*

Impact of Anti-Democratic Processes in Eastern Partnership Countries on the European Neighbourhood Policy

* Praca jest rezultatem badań prowadzonych w 2013 r. w Bibliotece Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji w ramach programu „Badania letnie” wspartych grantem Centrum Europejskiego Natolin.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
THE NATOLIN EUROPEAN CENTRE

redaktor prowadzący serii / series commissioning editor

MARIAN STASIAK

*redakcja w języku polskim
/ editor for Polish version*

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

*redakcja w języku angielskim
/ editor for English version*

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski / translation into English

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk / typeset & printed by

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny / graphic design

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-64118-67-8

WARSZAWA 2014

Spis treści

Wstęp	8
1. Teoretyzowanie na temat roli i potencjału Unii Europejskiej stosunkach międzynarodowych – czy nadal atrakcyjny partner dla państw Partnerstwa Wschodniego?	14
1.1. Unia Europejska jako mocarstwo cywilne (<i>civilian power</i>)	18
1.2. Unia Europejska jako mocarstwo normatywne (<i>normative power</i>)	21
1.3. Unia Europejska jako miękka siła (<i>soft power</i>)	23
2. Od sąsiedztwa do partnerstwa – ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec państw Partnerstwa Wschodniego	29
2.1. Istota i pojęcie polityki wschodniej UE	30
2.2. Europejska Polityka Sąsiedztwa – konieczność reformy	39
2.3. Od ENPI do Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa	50
2.4. Partnerstwo Wschodnie – założenia i implementacja	55
2.5. Finansowanie Partnerstwa Wschodniego	66
3. Procesy antydemokratyczne w państwach Partnerstwa Wschodniego	74
3.1. Sytuacja polityczna – regres demokratyzacji	76
3.2. „Kolorowe rewolucje” jako odpowiedź na regres demokracji	93
3.3. Bezpieczeństwo regionalne – konflikty niskiej intensywności	104
3.4. Sytuacja ekonomiczna – kryzys gospodarczy	114

4. Implikacje i wyzwania dla Europejskiej Polityki	
Sąsiedztwa	122
4.1. Kryzys w relacjach UE z Ukrainą i jego wpływ na stosunki z pozostałymi państwami Partnerstwa Wschodniego	122
4.2. Rola <i>soft power</i> Rosji w regionie	127
Wnioski	130
O Autorce	136
Bibliografia	137

Table of contents

Introduction	156
1. Theorising on the European Union's role and potential in international relations – is it still an attractive partner for Eastern Partnership countries?	162
1.1. European Union as a civilian power	166
1.2. European Union as a normative power	169
1.3. European Union as a soft power	171
2. From neighbourhood to partnership – the evolution of European Union policy towards Eastern Partnership countries	177
2.1. Essence of the EU eastern policy concept	178
2.2. European Neighbourhood Policy – the need for reform	187
2.3. From ENPI to the European Neighbourhood Instrument	197
2.4. Eastern Partnership – assumptions and implementation	202
2.5. Financing Eastern Partnership	213
3. Anti-democratic processes in Eastern Partnership countries	220
3.1. Political situation – democratic regression	222
3.2. “Colour revolutions” as a response to democratic regression	240
3.3. Regional security – low-intensity conflicts	252
3.4. Economic situation – economic crisis	261

4. Implications and challenges for the European Neighbourhood Policy	269
4.1. Crisis in the European Union's relations with Ukraine and its impact on relations with the remaining Eastern Partnership countries	269
4.2. Role of Russia's soft power in the region	274
Conclusions	277
About the Author	283
References	284

Wstęp

Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec państw Partnerstwa Wschodniego przeżywa kryzys. Powoduje to, że często jest postrzegana jako mało efektywna, zarówno przez środowisko międzynarodowe, jak też samych beneficjentów. Ratyfikacja Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r. była próbą uczynienia z Unii Europejskiej bardziej widocznego i skutecznego aktora na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w perspektywie wyłaniania się nowych potęg, tj. Brazylii, Chin, Indii czy Rosji, określanych jako BRIC.¹ Mimo dobrych intencji, wizerunek Unii Europejskiej wobec najbliższego sąsiedztwa nie poprawił się i jest nadal postrzegany bardzo krytycznie. Głównym tego powodem jest słaba komunikacja z partnerami znajdującymi się poza najbliższymi wschodnimi granicami UE, ale też stałe trudności w wypracowywaniu wspólnego stanowiska na forum państw członkowskich w tej sprawie. Należy zatem zadać pytanie, czy Unia Europejska, na skutek

¹ The ToL, in the words of the EU, aimed to 'give Europe a clear voice' and 'bring more coherence between the different strands of EU external policy – such as diplomacy, security and trade, development, humanitarian aid and international negotiations on a range of global issues'. Recent literature has acknowledged the obvious strides the EU has made in its foreign policy capabilities through the ToL, particularly the creation of a High Representative of the Union for Foreign and Security Policy (Catherine Ashton) and a diplomatic body to complement the new position (European External Action Service), but has generally purveyed a negative and sceptical adjudication of the ToL. Ultimately, the ToL signified an overt attempt by the EU at becoming a more coherent and relevant international actor, one which is capable of reaching common positions in all areas of foreign policy. Zob. s. KELLY & N. ROSS SMITH, *The EU's Reaction to the Arab Spring: External Media Portrayals in China, India and Russia*, „European Foreign Affairs Review”, 18, No. 2, 2013, s. 217–234.

przeobrażeń, jakie zachodzą w jej systemie politycznym i gospodarczym,² ale też niewielkich postępów w rozwoju polityki Partnerstwa Wschodniego, wciąż może być postrzegana jako silny biegun przyciągania, nadal atrakcyjny dla swych sąsiadów? Główna zaś korzyść polityki zagranicznej UE, perspektywa członkostwa w Unii, dotychczas będąca najistotniejszym instrumentem jej polityki zagranicznej, jest dla tych państw bardzo niepewna, a za główny cel przybiera ona raczej dobre sąsiedztwo i stabilizację niż integrację. Z drugiej zaś strony, czy przeobrażenia, a w zasadzie ich zahamowanie w większości państw Partnerstwa Wschodniego w ostatnim czasie, wpływają na jakość i kierunek zmian polityki zagranicznej Unii Europejskiej, urzeczywistnianej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego?

Nie wszystkie państwa znajdujące się u „wschodnich drzwi” UE (tzw. *next door*) szukają różnych form uprzywilejowanego dostępu do unijnego rynku wewnętrznego i partycypacji w procesach decyzyjnych instytucji UE. Część z nich faktycznie dostrzega transformacyjny potencjał tej organizacji w promowaniu demokracji oraz szansę na stabilność polityczną i społeczną. Wyrazem tego były wydarzenia na Ukrainie, gdzie protesty około miliona obywateli przeciwko spowolnieniu tempa integracji europejskiej, po ogłoszeniu przez władze wstrzymania przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, wyraźnie pokazały dążenia proeuropejskie dużej grupy społeczeństwa ukraińskiego.³ Dlatego można założyć, iż mimo kryzysu ekonomicznego w UE, europejski model rozwoju

² Dzieje się tak na skutek kryzysu w strefie euro.

³ Demonstracje ukraińskiego społeczeństwa rozpoczęły się tuż po zakończeniu trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w dniach 28–29 listopada 2013 r. Były one reakcją na wstrzymanie przez władze Ukrainy przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE w przededniu szczytu 21 listopada 2013 r. Zob. *Narasta protest na Ukrainie*, 2 grudnia 2013 r., <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/narasta-protest-na-ukrainie-005280>>, [data dostępu: 2.12.2013].

cywilizacyjnego zachowuje dla wybranych państw nadal uniwersalną atrakcyjność.

Zapoczątkowana w 2008 r., inicjatywa Partnerstwa Wschodniego (adresowana do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego)⁴ utworzyła ramy i mechanizmy bliższej współpracy państw Europy Wschodniej z UE. Mimo to państwa objęte Partnerstwem Wschodnim nie osiągnęły dotychczas znaczącego postępu w modernizacji, wdrażaniu reform oraz integracji europejskiej. Od czasu uruchomienia ok. 10 lat temu przez Unię Europejską Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji wewnętrznej w stopniu oczekiwanym przez UE w kluczowych dla niej obszarach: demokratyzacji i transformacji wolnorynkowej, integracji europejskiej, stabilności politycznej i bezpieczeństwa regionalnego.

Skuteczność implementacji koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec państw wschodnich, czyli obecnie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, zależy bowiem od dwóch czynników: z jednej strony – od sytuacji wewnętrznej w tych państwach, czyli powolnych przeobrażeń w systemie politycznym jej beneficjentów, a wręcz nasilania się w ostatnich latach procesów i tendencji antydemokratycznych. Krytyka Unii Europejskiej kierowana jest zwłaszcza w stronę Białorusi, Ukrainy i Azerbejdżanu. Zaliczyć do nich z pewnością można kolejno odbywające się wybory parlamentarne na Ukrainie i Białorusi, przeprowadzone z naruszeniem wolności demokratycznych, co powoduje poważne wątpliwości w kwestii szans na zbliżenie z UE. Najbardziej wyrazistym przejawem demokratycznej erozji były ostatnie wybory na Ukrainie w 2012 r., podczas których zauważyć można było takie zjawiska, jak: marginalizacja opozycji, ograniczenia wolności działania niezależnych mediów, korupcja, łamanie demokratycznych praw w trakcie procesu

⁴ Partnerstwo Wschodnie jest adresowane do wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej: Ukrainy, Mołdawii, Białorusi, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu.

wyborczego i powrót tendencji autorytarnych poprzez skoncentrowanie władzy politycznej w rękach prezydenta; ponadto selektywne stosowanie wymiaru sprawiedliwości (tzw. selektywna sprawiedliwość) i problemy ekonomiczne.⁵ Wielkim wyzwaniem dla Unii Europejskiej są również problemy zagrażające stabilności regionu i kontynentu, wynikające z „zamrożonych” konfliktów na granicy mołdawsko-ukraińskiej, na Kaukazie Południowym (pięciodniowa wojna Rosji z Gruzją w 2008 r.), w Abchazji i Osetii Południowej.

Większe zaangażowanie się państw Unii Europejskiej we wschodnim kierunku polityki zagranicznej jest podyktowane również koniecznością znalezienia równowagi między zintensyfikowanym w ostatnim czasie zainteresowaniem wydarzeniami tzw. arabskiej wiosny w państwach południowego wymiaru UE a kontynuacją zacieśniania relacji z Europą Wschodnią. Za tym idzie propozycja niesprawiedliwego podziału środków w nowej perspektywie budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 w formacie 2/3 do 1/3 (rozumiane jako dwa razy więcej środków na południowe, a nie wschodnie sąsiedztwo). Dotychczasowy podział w latach 2007–2013 również nie był korzystny dla państw zza wschodniej granic: Ukrainy, Gruzji czy Mołdawii, które otrzymywały tylko jedną trzecią sumy. Reszta przekazywana była państwom z basenu Morza Śródziemnego, takim jak Tunezja czy Maroko.

Głównym celem tej analizy jest zbadanie zakresu oddziaływań przeobrażeń we wschodnim sąsiedztwie na kształt i jakość Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Pomocne w tym procesie będzie, po pierwsze, przetestowanie roli i potencjału UE na arenie międzynarodowej, czyli natury europejskiej polityki zagranicznej. Rola Unii Europejskiej na scenie globalnej jest obiektem dyskusji od momentu

⁵ B. PISKORSKA, red., *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 6.

jej utworzenia.⁶ Od ponad dekady Unia Europejska jest przedstawiana jako potęga ekonomiczna, cywilna w odróżnieniu od potęgi militarnej i coraz częściej, szczególnie w relacjach zewnętrznych, jako potęga normatywna czy miękka siła (*soft power*). Ogólnie mówiąc, pozycja Unii Europejskiej i jej atrakcyjność jako aktora międzynarodowego opiera się na możliwości rozprzestrzeniania własnego modelu wzmacniania stabilności i bezpieczeństwa w jej najbliższym sąsiedztwie raczej poprzez środki ekonomiczne i polityczne niż potencjał militarny.

Głównym normatywnym, miękkim instrumentem oddziaływania UE w regionie, a zarazem jedną z kluczowych koncepcji polityki zewnętrznej UE adresowanej do państw Europy Wschodniej jest utworzona w 2004 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa, a jej regionalną emanacją na kierunku wschodnim zaproponowana w 2008 r. polityka Partnerstwa Wschodniego. Głównym celem badań będzie analiza polityki zagranicznej Unii Europejskiej wobec jej wschodniego sąsiedztwa w ramach Partnerstwa Wschodniego, jego istoty, celów oraz ambicji tej inicjatywy. Podejmowane badania oparte są jednak na założeniu, że mimo tego, iż Partnerstwo Wschodnie stanowi nową jakość w polityce zewnętrznej UE w jej wymiarze wschodnim, nie oznacza to, że Unia Europejska ma do zaoferowania perspektywę rozszerzenia dla wszystkich bądź wybranych sąsiadów na Wschodzie. W artykule podjęta zostanie przede wszystkim kwestia wpływu uwarunkowań wewnętrznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na jakość instrumentów UE skierowanych pod ich adresem. Ocenie zostanie poddana zwłaszcza

⁶ E.B. HAAS, *International Integration: The European and the Universal Process*, „International Organization” No. 15, 1961, s. 366–392; C. HILL, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal Common Market Studies”, No. 18, 1993, s. 305–328; R.H. GINSBERG, *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, „Journal Common Market Studies”, No. 37, 1999, s. 429–454; I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies”, No. 40/2, 2002, s. 40.

efektywność Europejskiej Polityki Sąsiedztwa/Partnerstwa Wschodniego jako głównego narzędzia miękkiej siły UE na Wschodzie oraz jej ewolucja i adaptacja pod wpływem wydarzeń we wschodnich państwach sąsiedzkich.

Ponadto głębokiej analizie wymaga sytuacja wewnętrzna w państwach partnerskich, która z perspektywy Unii wzbudza wiele zastrzeżeń. Przedmiotem badań będzie zwłaszcza kwestia wpływu antydemokratycznych tendencji w obszarze wschodnim na przyszłość polityczną i ekonomiczną tych państw oraz transformację polityki UE w wyniku zaistniałych wydarzeń. Ogólnie mówiąc, procesy, których w ostatnim czasie jesteśmy świadkami w państwach wschodniego sąsiedztwa, ale i w świecie arabskim, rzucają nowe światło w dyskusji nad demokratyzacyjną siłą UE w jej stosunkach zewnętrznych. W kontekście tematu badań istotnym elementem jest przeanalizowanie roli Rosji w regionie, ale i konsekwencji jej polityki dla inicjatyw UE. W obliczu pojawienia się alternatywnych wobec Unii Europejskiej projektów integrowania się gospodarczego z państwami w obszarze jej bliskiej zagranicy, tj. Unii Euroazjatyckiej, pozycja i oferta Unii Europejskiej może być znacząco zagrożona. Analizie zatem należy poddać krótko-, średnio- i długoterminowe kroki UE w kierunku wsparcia demokratycznej i ekonomicznej transformacji i porównania ich z istniejącą polityką sąsiedztwa UE w celu identyfikacji cech wspólnych i zmian w dotychczasowym podejściu. Możliwości działania UE jako miękkiej siły wymagają zatem gruntownej analizie w tym kontekście.

Konieczna jest zatem odpowiedź na zasadnicze pytania: jaki jest transformacyjny potencjał Unii Europejskiej? Czy istniejąca sytuacja polityczna, bezpieczeństwa i ekonomiczna w państwach Partnerstwa Wschodniego ma wpływ na kształt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa? W jaki sposób powinny być zdefiniowane instrumenty i strategie polityki zagranicznej UE w kontekście antydemokratycznych tendencji w państwach sąsiedzkich?

1. *Teoretyzowanie na temat roli i potencjału Unii Europejskiej stosunkach międzynarodowych – czy nadal atrakcyjny partner dla państw Partnerstwa Wschodniego?*

Od czasu „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie w 2004 r., Unia Europejska stoi w obliczu zmierzania się z falą protestów wybuchających w jej sąsiedztwie. Mało wyrazista odpowiedź UE na „kolorowe rewolucje” zarówno na wschodzie Europy, jak i ostatnio na południu w świecie arabskim (Egipt, Syria) poddaje w wątpliwość skuteczność polityki zagranicznej UE jako potęgi normatywnej oraz jej zobowiązanie do promowania demokracji poza jej granicami. Debata na temat roli UE w najbliższej przyszłości i jakości jej polityki zagranicznej w obliczu zderzenia z przełomowymi wydarzeniami w jej najbliższym sąsiedztwie w dalszym ciągu jest zatem otwarta.⁷

Na podstawie analizy obserwowanych zjawisk antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego, w połączeniu z mało intensywnym zaangażowaniem się w protesty, rolę Unii Europejskiej coraz częściej próbuje się określać w zupełnie skrajny sposób, począwszy od: modelu potęgi, promotora zmian reżimu, mediatora aż po rolę strażnika bezpieczeństwa.⁸ Dyskusja ta powinna być jednak przeprowadzona w świetle koncepcji UE stosującej instrumenty miękkiej siły czy potęgi

⁷ P. BAUER, *The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?*, „Perspectives on European Politics and Society”, Vol. 12, No. 4, 420–439, December 2011, s. 420–421.

⁸ K. RAIK, *The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (In)action*, „European Foreign Affairs Review”, 17, No. 4, 2012, s. 553–576.

normatywnej (NPE), co podkreśla w niektórych przypadkach przejaw „bezsilności” UE w ich rozwiązywaniu.⁹

Międzynarodowa atrakcyjność państwa, a tym bardziej organizacji międzynarodowej jest niezwykle trudna do zmierzenia, gdyż wiąże się z zasobami niematerialnymi, takimi jak kultura czy ideologia, jak również z umiejętnościami ich zręcznego wykorzystania w celu pozyskania sojuszników.¹⁰ Według Josepha Nye’a, autora koncepcji *soft power* w stosunkach międzynarodowych, chodzi o takie działania państwa, które pozwalałyby na realizację przez innych jego własnych celów polityki zagranicznej bez konieczności odwoływania się do przymusu ekonomicznego czy użycia siły militarnej.¹¹ Celem analizy jest spojrzenie na problematykę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przez pryzmat koncepcji miękkiej siły UE. Naturalnym podmiotem omawianych zjawisk jest Unia Europejska, która identyfikuje współcześnie politykę oddziaływania na swoje środowisko zewnętrzne za pośrednictwem norm i wartości, jak też – szerzej – miękkich czynników działania politycznego jako jednego z jej głównych priorytetów.

Autorka proponuje interpretację polityki miękkiej siły Unii Europejskiej w kontekście głównych podejść teoretycznych wykorzystywanych

⁹ Pierwszy z wymienionych przykładów – model potęgi UE – jest istotną formą siły normatywnej zwłaszcza w jej wschodnim sąsiedztwie. Należy tu jednak podkreślić, iż jego efekty są niezamierzone i często kłopotliwe do realizacji przez UE. Drugi z przykładów – promotor zmian reżimu – który UE praktykowała w przypadku Serbii i Syrii, może być silną formą rozwijania celów normatywnych, ale zaprzeczeniem nacisku na normatywne instrumenty. Trzeci przykład – Unia jako mediator i conciliator, praktykowana była z największym skutkiem w przypadku Ukrainy w 2004 r., jest najbliższej specyficznych cech idei normatywnej siły UE, chociaż gotowość, możliwości UE do mediacji często są również bardzo ograniczone. Podobnie w kwestii rewolucji w Egipcie, kierunek i prawdopodobieństwo głębokiego społecznego procesu demokratyzacji są wciąż niejasne. Rola i możliwości aktorów międzynarodowych, tj. Unii Europejskiej i jej państw członkowskich do wsparcia tego procesu, nie były do tej pory ukształtowane w ramach politycznej strategii EPS.

¹⁰ S. LUCARELLI, L. FIORAMONTI, *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London, New York: Routledge 2010, s. 4–5.

¹¹ J.S. NYE, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.

w analizie potencjału i roli Unii Europejskiej w środowisku międzynarodowym, takich jak potęga cywilna i normatywna, miękka i twarda potęga.¹² Wszystko to zostanie osadzone na gruncie dyskursu dotyczącego globalizacji i zmiany parametrów potęgi/siły w środowisku międzynarodowym czy regionalnym dotyczącym europeizacji.

Siła w stosunkach międzynarodowych była przez długi czas kojarzona wyłącznie ze zdolnościami militarnymi, a oba te pojęcia były używane jako synonimy. Wraz z końcem zimnej wojny do lamusa odeszło stwierdzenie Mao Tse Tung, iż „wszelka siła pochodzi od lufy karabinu”. Na znaczeniu zyskały zaś inne wymiary siły – ekonomicznej, politycznej, kulturowej, technologicznej i moralnej. Zgodnie z tą klasyfikacją, można stwierdzić, iż współcześnie jedyną kompletną superpotęgą w systemie międzynarodowym, wypełniającą wszystkie te przesłanki, są Stany Zjednoczone, bazujące mimo wszystko nadal na argumentacji militarnej. Nie można powiedzieć tego jednak o Unii Europejskiej, która mimo porównywalnego ze Stanami Zjednoczonymi potencjału ekonomicznego, nie wypracowała do tej pory znaczącego potencjału militarnego, co czyniło ją przez długi czas raczej potęgą cywilną niż wojskową. Według Alfreda van Stadena niezaprzeczalnym atrybutem niezbędnym do przyznania statusu całkowitej potęgi Unii Europejskiej musi być zaś uzyskanie potencjału militarnego, czyli utworzenie silnej armii europejskiej.¹³

Unia Europejska jako unikalny i szeroko dyskutowany aktor międzynarodowy jest trudna do zakwalifikowania w ramach jednego przyjętego paradygmatu. Przez większość czasu tradycyjnie umiejscawiana była w stosunkach międzynarodowych według dwóch podstawowych

¹² *Values versus security? The choice for the EU and its neighbours*, G. NOUTCHEVA, K. POMORSKA, G. BOSSE, [w:] G. NOUTCHEVA, K. POMORSKA, G. BOSSE, red., *The EU and its Neighbours. Values versus security in European foreign policy*, Manchester University Press, Manchester and New York 2013, s. 8–9; D. BECHEV, *The EU as a regional hegemon? From enlargement to ENP*, [w:] G. NOUTCHEVA, *op. cit.*, s. 26–28.

¹³ J. MCCORMICK, *The European Superpower*, New York 2007, s. 59.

form uczestnictwa: po pierwsze, w ramach pierwotnie wykorzystywanej tzw. miękkiej siły (*soft power*), tj. mocarstwa cywilnego (*civilian power*, jego autorami są F. Duchêne w latach 70., H. Sjursen w latach 90.), czy współcześnie mocarstwa normatywnego (*normative power*, I. Manners, Z. Laïdi),¹⁴ *soft power* (Ch. Hill, J.S. Nye) czy *smart power* (J.S. Nye), *quiet superpower* (A. Moravcsik), *ethical power* (K. Aggestam), *collective hegemon* (A. Hyde-Price).¹⁵ Po drugie, mocarstwa militarne (tzw. *hard power* – K.E. Smith), wpływającego na stosunki międzynarodowe za pomocą środków przymusu, w związku z rosnącą militaryzacją polityki zagranicznej UE poprzez intensywny rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.¹⁶

Ze względu jednak na dyskusyjną przez długi czas w środowisku tezę o realnych możliwościach działania Unii Europejskiej w charakterze wojskowym, opisywano ją najczęściej jako aktora niewojskowego, zdolnego do cywilizowania stosunków międzynarodowych bez uciekania się do użycia siły¹⁷ oraz przekazywania własnego modelu stabilności i bezpieczeństwa za pomocą środków politycznych i gospodarczych, a nie potęgi militarnej. Ponadto ze względu na zdolność i odnośnienie się przez Unię do zapisanych w traktatach podstawowych norm chroniących rządy prawa i podstawowe wolności człowieka, UE określona została jako pragmatyczny lider w tworzeniu nowych reguł o uniwersalnym znaczeniu.¹⁸

¹⁴ I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, *op. cit.*, s. 239.

¹⁵ A. HYDE-PRICE, *European Security, Strategic Culture and Use of Force*, „European Security”, 13, No. 13, 2004, s. 1–21.

¹⁶ K.E. SMITH, *The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?*, „The International Spectator”, 35, No. 2, 2000, s. 11–28; P. BAUER, *The Transition of Egypt in 2011*, *op. cit.*, s. 420–439.

¹⁷ *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. PARZYMIES, Warszawa 2009, s. 29.

¹⁸ S. WOOD, *Pragmatic power EUrope?*, „Cooperation and Conflict”, 46(2), 2011, s. 242–261.

1.1. Unia Europejska jako mocarstwo cywilne (civilian power)

Koncepcja Unii Europejskiej jako mocarstwa cywilnego, sformułowana w latach 70. przez François Duchêne'a, była wynikiem poszukiwania nowych dróg zdefiniowania systemu międzynarodowego w okresie zimnej wojny i miała polegać na wyeliminowaniu rywalizacji mocarstw opartej na potencjale jądrowym, równowadze strachu i odstraszeniu. Ówczesne Wspólnoty Europejskie miały odgrywać zasadniczą rolę w nowym systemie bezpieczeństwa Europy i całego świata, stanowiąc obszar pokoju i wolności jako przykład dla pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych.¹⁹ Zdaniem F. Duchêne'a, Unia Europejska w wyniku rosnącego wpływu transnarodowych współzależności stała się mocarstwem cywilnym w systemie międzynarodowym poprzez dobrowolny transfer narodowych suwerenności do supranarodowych instytucji.²⁰ Ponadto szczególne znaczenie Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych wynika z samej jej natury i zdolności rozprzestrzeniania własnego modelu wzmacniania stabilności i bezpieczeństwa za pomocą środków ekonomicznych i politycznych, a nie wojskowych.²¹ Podobnie inni badacze, np. K. Kriste i H. Maull, uważali, że decydującym kryterium określenia mocarstwa cywilnego jest nie to czy podmiot posiada lub też nie broń i jej używa, ale raczej zorientowanie jego polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na podstawie specyficznych kryteriów, takich jak (wymieniają dalej inni autorzy A. Jünemann i N. Schöring) świadomość

¹⁹ M. LANGE, *Realizacja koncepcji Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego” w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, <www.geopolityka.net>, [data dostępu: 09.10.2012].

²⁰ F. DUCHÊNE, *Europe's Role in World Peace*, [w:] *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, R.J. MAYENE (red.), London 1972, s. 31-47.

²¹ H. SJURSEN, *What kind of power?*, „Journal of European Public Policy”, No. 13, March 2006, s. 169-181.

wyrzeczenie się klasycznej siły na rzecz regulacji systemu międzynarodowego za pomocą reżimów międzynarodowych, promocji demokracji i praw człowieka.²² Analogicznie grupa państw w ramach Unii Europejskiej stara się zarządzać środowiskiem międzynarodowym zgodnie z tymi samymi wartościami i zasadami, jakie wyznaje w ramach własnego systemu politycznego i społecznego. Zatem koncepcje porządku i idee, takie jak liberalizacja gospodarcza, sprawiedliwość oraz rządy prawa, demokracja i prawa człowieka, wymienione w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, są kwintesencją podstaw relacji UE ze światem zewnętrznym.

Koncepcję Wspólnot Europejskich jako mocarstwa cywilnego poddał krytyce w 1970 r. J. Galtung, który chociaż sugerował, iż międzynarodowy profil Wspólnot powinien się opierać na supermocarstwie niemilitarnym, jest to – w odróżnieniu od podejścia F. Duchêne’a – „supermocarstwo w procesie tworzenia”.²³ Krytyczną debatę kontynuował w 1982 r. H. Bull, który jako główny argument podał nieefektywność i brak samowystarczalności Unii jako mocarstwa militarnego, a to, według niego, jest jedyną drogą do stania się wiarygodnym aktorem w środowisku międzynarodowym. Remedium na tę sytuację jest wypracowanie przez ówczesne Wspólnoty Europejskie kompetencji w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa.²⁴ Według niego nie da się połączyć znaczenia mocarstwowości bez posiadania pełnego komponentu cywilnego i militarnego w polityce zagranicznej. Zdaniem R. Whitmana przykładem przejścia Unii Europejskiej od roli mocarstwa cywilnego w kierunku militarnego było wypracowanie w Traktacie o Unii Europejskiej w latach 90. XX wieku instrumentów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zobowiązanie państw członkowskich

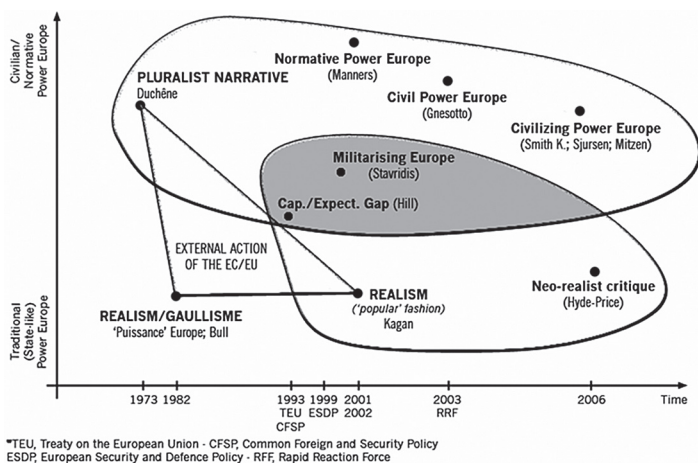
²² *The EU as a Strategic International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities*, A. BENDIEK, H. KRAMER (red.), „European Foreign Affairs Review”, No. 15, 2010, s. 464–465.

²³ J. GALTUNG, *The European Community, a Superpower in the Making*, Oslo 1973, s. 33, cyt za: M. PACE, *The Construction of EU Normative Power*, „Journal Common Market Studies”, 2007, Vol. 45, No. 5, s. 1042.

²⁴ I. MANNERS, *Normative Power Europe*, s. 239.

UE do przejścia większej odpowiedzialności UE za bezpieczeństwo europejskie.²⁵ Wraz z końcem zimnej wojny C. Hill w 1990 r. argumentował inaczej – iż wobec braku wspólnego wroga Zachód, jako cywilny model mocarstwa, nie potrzebuje używać instrumentów przymusu.²⁶ Podejście to uwiarygodniło się po 1989 r., kiedy Wspólnoty Europejskie zaczęły się otwierać na sąsiadów, utrzymując, że kontrola demokratyczna i etyczna polityka zagraniczna, będące składnikami potęgi cywilnej, powinny tworzyć podstawy do osiągnięcia zasięgu globalnego WE/UE.²⁷

Rysunek 1: Schemat przeglądu głównych debat teoretycznych na temat potęgi cywilnej UE



Źródło: A. CIAMBRA, *'Normative power' Europe: theory and practice of EU norms. The case of Macedonia*, „Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics”, No. 64, July 2008, s. 4.

²⁵ R. WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower? The international identity of the EU*, Basingstoke, 1998, s. 135–136.

²⁶ C. HILL, *European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?*, [w:] *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, R. REINHARDT (red.), London 1990, s. 45.

²⁷ H. SMITH, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London 2002; S. STAVRIDIS, *Why the „Militarizing” of the European Union is Strengthening the Concept of a „Civilian Power Europe”*, „Robert Schuman Centre, Working Paper”, No. 2001/17.

1.2. Unia Europejska jako mocarstwo normatywne (*normative power*)

Podobnie inny badacz procesu integracji europejskiej, I. Manners, dowodził, iż siła Unii Europejskiej w działaniach międzynarodowych wywodzi się z jej zachowania normatywnego uwierzytelnionego w koncepcji normatywnej potęgi UE (*Normative Power Europe* – NPE).²⁸ Początkowo rozważania koncentrowały się na ekonomicznym aspekcie tego pojęcia. Współcześnie koncepcja stała się bardziej popularna w debacie politycznej, ale i w dyskursie akademickim na temat roli UE w polityce zagranicznej, stanowiąc odejście od określenia tradycyjnej roli Unii jako mocarstwa cywilnego. Jak pisał R. Whitman,²⁹ uciekanie się przez UE do cywilnych form potęgi nadal pozostanie aktualne, nawet przy zmieniającym się środowisku międzynarodowym w Europie i potrzebie wypracowania przez UE dodatkowych instrumentów militarnych, aby mogła sprostać konfliktom i kryzysom, takim jak np. wojna w byłej Jugosławii.³⁰ Wraz z rozwojem przez UE zdolności militarnych, I. Manners dokonując rewizji swojej teorii w 2006 r., stwierdził,

²⁸ I. MANNERS, *Normative Power Europe*, s. 239; T. FORSBERG, *Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type*, „Journal Common Market Studies”, 2011, Vol. 49, No. 6, s. 1183–1204; M. PACE, *The Construction of EU Normative Power*, *op. cit.*, s. 1041–1064.

²⁹ R.G. WHITMAN, *The neo-normative turn in theorising the EU's international presence*, „Cooperation and Conflict”, 48(2), 2013, s. 171–193.

³⁰ R. WHITMAN, *The Fall and Rise of Civilian Power Europe?*, „National Europe Centre Paper” 2002, No. 16, s. 24; *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, R. WHITMAN (red.), New York 2011, s. 1–308; A. BJÖRKDAHL, *Normative and Military Power in EU Peace Support Operations*, [w:] *Normative Power Europe*, s. 103–110.

iz militaryzacja UE nie musi koniecznie prowadzić do ograniczenia jej potęgi normatywnej.³¹

Wprowadzając to pojęcie do języka stosunków międzynarodowych, I. Manners starał się przewyciężyć debatę o dychotomicznej roli UE (cywilnej *vs* militarnej) jako nieprzystającej do rozwoju tendencji supranarodowych w integracji europejskiej. Sugerował zatem, iż siła normatywna jest doskonałym jej uzupełnieniem.³² Z jego punktu widzenia *normative power* to inaczej siła ideologii, opinii czy przykładu, jaki daje Unia Europejska. Zatem Unia, w odróżnieniu od jej materialnych zdolności, sięga do zapisanych w traktatach unijnych pięciu podstawowych norm, które promuje, ale też wskazuje, jak realizować: pokój, wolność, demokrację, rządy prawa oraz podstawowe prawa i wolności człowieka. Później uzupełnił je o pozostałe cztery według I. Manners'a o mniejszym znaczeniu: solidarność społeczna, brak dyskryminacji, trwały rozwój i dobre rządzenie – jako podstawowe instrumenty unijnej polityki zagranicznej.³³

Podobnie, zdaniem francuskiego politologa Z. Laidiego, Unia jest potęgą normatywną, bowiem dąży do „zbudowania światowego porządku

³¹ I. MANNERS, *Normative Power Europe*, s. 182. I. Manners rozróżnił sześć podstawowych mechanizmów, za pośrednictwem których Unia Europejska rozpowszechnia swoje wartości i zasady: „zarażania” (*contagiom*) – UE jest żywym przykładem integracji regionalnej, którą chcą naśladować inne państwa (np. MERCOSOUR, Unia Afrykańska); informacyjnego (*informational diffusion*) za pośrednictwem nowych politycznych deklaracji i inicjatyw (Europejska Polityka Sąsiedztwa); proceduralnego (*procedural diffusion*) poprzez instytucjonalizację stosunków z państwami trzecimi i wprowadzanie norm w ramy porozumień (np. umowy PCA) i transfery (*transference*), przejawiający się w powiązaniu norm z polityką warunkowości – za akceptacją norm idą ułatwienia handlowe lub ewentualne sankcje (TACIS, PHARE); otwartego rozpowszechniania (*overt diffusion*), przejawiającej się bezpośrednio obecnością wysłanników UE w państwach trzecich (misje monitorujące UE) i wreszcie kulturowy (*cultural filter*), polegający na wzajemnej zależności wiedzy i kultury z tożsamością kulturową.

³² T. FORSBURG, *Normative Power Europe*, s. 1185.

³³ *Ibidem*, s. 242.

opartego na prawomocnych regułach, które mogą być poddawane renegotjacji oraz na przewidywalności zachowań”.³⁴ Jednakże odwołując się do kluczowej koncepcji cywilnej roli Unii w stosunkach międzynarodowych, wielu badaczy zauważyło, iż Unia Europejska różni się od tradycyjnych wielkich potęg właśnie ze względu na swój unikatowy normatywny charakter. Głównym orędownikiem tej idei był R. Kagan, który w swojej książce „Potęga i raj” użył często cytowanego sloganu, iż „Amerykanie są z Marsa, a Europejczycy z Wenus: Europa odziewa się od użycia siły lub stosuje ją w nieco inny sposób, przechodząc do języka niezależnego prawa, zasad, negocjacji transnarodowych i współpracy”.³⁵

1.3. Unia Europejska jako miękka siła (soft power)

Efektom ewolucji koncepcji mocarstwa cywilnego, pozostającym w ścisłej korelacji z nim, jest zaproponowana przez J.S. Nye’a idea *soft power*. Zgodnie z tą koncepcją, istotą polityki zagranicznej Unii Europejskiej jest oddziaływanie na otoczenie zewnętrzne za pomocą instrumentów politycznych, prawnych i gospodarczych oraz poprzez wykorzystanie w tym celu własnej atrakcyjności cywilizacyjnej rozumianej jako *soft power*.³⁶ *Soft power* to tzw. miękka siła, tłumaczona także jako siła łagodności, odwoływanie się do multilateralizmu i prawa międzynarodowego, współpracy gospodarczej, atrakcyjności kulturowej oraz wspólnych wartości w celu kształtowania preferencji pozostałych uczestników ładu światowego. Oznacza ona wykorzystanie potencjału ideologicznego i kulturowego danego państwa, na którym buduje się

³⁴ Z. LAÏDI, *Norms over Force: The Enigma of European Power*, [w:] *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, z. LAÏDI (red.), New York, 2008, s. 4.

³⁵ R. KAGAN, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York 2003, s. 3.

³⁶ J.S. NYE, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004; wydanie polskie *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 6.

jego wiarygodność i atrakcyjność. Według J. Nye'a, *soft power* to raczej miękkie oddziaływanie polityczne za pomocą zasobów wystarczających do osiągnięcia określonych celów strategicznych konkretnego państwa, które wpływają na zmianę preferencji innych państw, bez konieczności stosowania jakichkolwiek form nacisku i przymusu.³⁷ Do zasobów miękkiej siły J.S. Nye zaliczył: kulturę, wartości polityczne, politykę zagraniczną. Niezaprzeczalna atrakcyjność Unii Europejskiej przejawia się przede wszystkim w aspekcie kulturowym – powszechności używania języków europejskich; aksjologicznym – docenienia wartości europejskich, tj. poszanowania demokracji, prawa międzynarodowego, praw i wolności człowieka, ochrony środowiska, multilateralizmu. *Soft power*, jako pojęcie używane w stosunkach międzynarodowych i dyplomacji publicznej, zostało zdefiniowane przez J.S. Nye'a jako siła przyciągania, stojąca w opozycji do twardej siły (*hard power*) wyrażającej się w działaniach militarnych.³⁸

Według H. Sjursen, samo pojęcie *soft power* również w kontekście przypisywanej Unii Europejskiej roli w świecie zostało „zeuropeizowane”. UE to miękka siła, która oddziałuje na środowisko międzynarodowe za pomocą instrumentów polityczno-dyplomatycznych, prawnych, ekonomicznych, a nie za pomocą środków przymusu (*hard power*, twarda siła), których *de facto*, według autorki, Unia Europejska nie ma.³⁹ Ponadto Unia Europejska stara się propagować politykę zagraniczną opartą na krzewieniu wartości demokratycznych i liberalnych, które mają zapewnić pokój i stabilizację w relacjach międzynarodowych bardziej niż

³⁷ B. PISKORSKA, *Soft power w polityce zagranicznej Unii Europejskiej* [materiały oddane do druku po Kongresie Politologicznym na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wrzesień 2012 r.].

³⁸ M. Smith dla przykładu argumentuje, że potęgi cywilne opierają się na *soft power*, perswazji i atrakcyjności, a nie na przymusie lub stosowaniu metody „kija i marchewki”.

³⁹ H. SJURSEN, *The EU as a „normative” power: How can this be?*, „European Journal of Public Policy”, 2006, 13/2, s. 235.

realizację twardych interesów. Polityka zagraniczna UE ma być zatem oparta na zasadach partnerstwa i współzależności oraz odwoływać się, wedle tego podejścia, do miękkich metod pokojowych w postaci zachęt i pomocy rozwojowej, a nie twardych instrumentów przymusu. Jednocześnie polityka zagraniczna UE jest określana jako stosunkowo słaba, bez odpowiedniej strategii, instrumentów działania, ograniczana sprzecznością interesów państw członkowskich. Słabość wewnętrzna UE oraz rozbieżności między ambitnymi deklaracjami a niską efektywnością działań obniżają wiarygodność UE na arenie międzynarodowej.

Samoidentyfikacja Unii Europejskiej jako *soft power*, utożsamianej często z „siłą dobra” (*force for good*), nastąpiła w przyjętej przez Radę Europejską w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Zdefiniowano tam trzy podstawowe cele UE: wniesienie wkładu w stabilizację i dobre rządzenie w najbliższym sąsiedztwie Unii, tworzenie porządku międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie, przeciwdziałanie zagrożeniom, zarówno nowym, jak i tradycyjnym. Wszystkie te zagrożenia miały być rozwiązywane za pomocą twardych instrumentów, w ramach powstałej na początku ubiegłej dekady Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, wzmocnionej w Traktacie z Lizbony poprzez dodanie celu operacyjnego UE. Rewizja i aktualizacja strategii bezpieczeństwa UE, dokonana w grudniu 2008 r., wskazuje jednak wiele nowych obszarów i działań, w których UE powinna zwiększyć wysiłki przy użyciu nieco lżejszych instrumentów z pogranicza *soft power*. Dokument identyfikuje nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy, jak też te wyzwania, które znacznie zwiększyły swój wymiar od czasu przyjęcia strategii w 2003 r. Do najważniejszych należą: bezpieczeństwo energetyczne, zwłaszcza potrzeba dywersyfikacji źródeł energii, rosnące znaczenie wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo cybernetyczne oraz piractwo, eskalacja „zamrożonych konfliktów”, zwłaszcza w bezpośrednim sąsiedztwie Unii – wybuch otwartego konfliktu między Rosją

a Gruzją w 2008 r. oraz kryzys na Krymie wiosną 2014 r. i we wschodniej Ukrainie. Za istotny czynnik stabilizujący sąsiedztwo UE uznano też proces rozszerzenia.

W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa znalazło się odniesienie, iż Unia Europejska miała stanowić raczej dyplomatyczny sygnał dla Stanów Zjednoczonych, ale i przeciwników na Zachodzie, że nie jest tylko „miękkim podbrzuszem” NATO. Przykładem tego może być pozytywna ocena przez społeczność międzynarodową roli i zdolności Unii Europejskiej w kwestiach takich jak wojna z terroryzmem, redukcja zbrojeń czy ochrona środowiska.⁴⁰ Jak sugeruje Donald Rumsfeld, „siła militarna Europy, jej *hard power* może się nie liczyć, jednak jej *soft power* [...] jest naprawdę ogromna”.⁴¹ Według Amerykanów Unia Europejska może pomóc rozwiązać światowe problemy dzięki swojej dyplomacji, potencjałowi ekonomicznemu i pomocy państwom rozwijającym się, nawet jeśli nie jest tak militarnie potężna jak Stany Zjednoczone”.⁴²

Miękkie podejście Unii Europejskiej jest widoczne w działaniach na rzecz transformacji. Dzięki swojej sile przyciągania Unia jest w istocie aktorem politycznym najbardziej wpływowym, jeśli chodzi o przeprowadzanie pożądaných reform demokratycznych i gospodarczych u wielu swoich sąsiadów.⁴³ Na przykład potęga normatywna Unii legitymizowana jest w postanowieniach oficjalnych dokumentów UE z zakresu polityki zagranicznej, tj. w Porozumieniu o Partnerstwie i Współpracy (PCAs), porozumieniach stowarzyszeniowych (AAs) z państwami trzecimi i w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa zmierzającej do wzmocnienia relacji z sąsiadami na podstawie wyznawania wspólnych wartości, takich jak: demokracja, przestrzeganie praw człowieka,

⁴⁰ J.S. NYE, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, s. 113.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *The European Union and Democracy Promotion. A Critical Global Assessment*, R. YOUNG (red.), Baltimore 2010, s. 1-13.

rządów prawa, ale i ustanowionej w ramach Unii Europejskiej Karty Praw Podstawowych.⁴⁴

Jednakże jedną z głównych słabości UE w relacjach z sąsiadami jest brak specjalnej oferty dla zwykłych obywateli państw sąsiedzkich, która mogłaby pomóc im w zrozumieniu korzyści wynikających z integracji europejskiej. UE powinna zatem szukać możliwości wzmocnienia jej bezpośredniego dialogu ze społeczeństwem państw Europy Wschodniej – nowym oknem do uczynienia tego jest wykorzystanie e-dyplomacji. Znaczenie Internetu jako czynnika wsparcia demokracji i innowacyjnego klimatu dla biznesu zostało wspomniane przez Komisję Europejską w ostatniej ocenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z połowy 2013 r.⁴⁵ Najwyższy czas zatem, aby UE poszła dalej i zaczęła rozwijać spójną strategię dyplomacji cyfrowej. Jak argumentuje Joseph Nye w swojej najnowszej publikacji „Przyszłość siły” (*The Future of Power* z 2011 r.), w erze informacji komunikowanie strategiczne staje się bardziej znaczące, a jego efekty są nierzadko bardziej widoczne niż przy użyciu armii.⁴⁶ Szczególną rolę mają do odegrania media społecznościowe – „pozwalają

⁴⁴ Unia Europejska posiadała jednak pewne możliwości *hard power* w polityce zagranicznej od samego początku, zwłaszcza jeśli chciała wyrzucić presję na innych, by postępowali zgodnie z jej oczekiwaniami. Przymus – stosowanie „kija raczej niż marchewki” – był obecny w postaci używania przez ostatnie trzy dekady różnego rodzaju sankcji ekonomicznych i politycznych (stosowanych przez WE i innych aktorów od lat 80. jako substytutu działań militarnych), a nawet jako odmowa lub odkładanie potencjalnej akcesji do WE. Przykładem może tu być podwójna odmowa przystąpienia Wielkiej Brytanii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przykładem sankcji wobec sąsiadów UE mogą być sankcje ekonomiczne wobec Rosji i Białorusi za łamanie praw człowieka. CH. HILL, *Checques and balances. The European Union's Soft Power strategy*, [w:] *Soft Policy and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives*, I. PARMAR, M. COX (red.), New York 2010, s. 184–185.

⁴⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20.3.2013 JOIN(2013) 4 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_comm_con_joint_en.pdf>.

⁴⁶ J.S. NYE, *Przyszłość siły*, Warszawa 2011, *passim*.

one wzmocnić wolność wypowiedzi, dostęp do informacji czy zwiększyć udział w wyborach”.

Tabela 1: Cele i instrumenty mocarstwa cywilnego, normatywnego i siły miękkiej

	Autor	Odesłanie	Cele	Instrumenty	Kontekst
<i>Civilian power</i>	F. Duchêne	Wspólnoty Europejskie	Promocja norm międzynarodowych, tj. pokój, wolność, demokracja, prawa człowieka, rządy prawa, dobre rządy	W pierwszej kolejności perswazja, przymusowe instrumenty są dopuszczalne, ale zmniejszają siłę normatywną	Świat dwubiegunowy (<i>bipolar world</i>)
<i>Normative power</i>	I. Manners	Polityka zagraniczna Unii Europejskiej	Promocja cywilnych i demokratycznych standardów	Instrumenty niemilitarne, łącznie z ekonomicznymi	Świat pobiegunowy (<i>post-bipolar world</i>)
<i>Soft power</i>	J.S. Nye	USA	Promocja narodowych interesów	Atrakcyjność i legitymacja własnej kultury, wartości modelu politycznego i polityki	Okres pozimnowojenny (<i>Post-Cold War</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. TELÒ, *The EU: Divisions and Unity in European External Policies*, [w:] *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, A. GAMBLE, D. LANE, red., Cambridge: Palgrave Macmillan 2012, s. 43 oraz K. RAIK, *The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (In)action*, „European Foreign Affairs Review”, 17, No. 4, 2012, s. 557.

Niestety, daje się zauważyć, iż pierwszym i zarazem spektakularnym skutkiem kryzysu zadłużenia w strefie euro jest zaburzenie wizerunku i wiarygodności Unii Europejskiej, a w ślad za tym utrudnienie możliwości działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej i osłabienie jej miękkiej siły. Obniżenie ratingu UE przez niezależne agencje ratingowe wpłynęło na zmniejszenie jej prestiżu zewnętrznego, jak i pozycji politycznej poszczególnych państw członkowskich, zarówno na arenie zewnętrznej, jak i wewnątrzunijnej.⁴⁷ Ponadto niechęć do imigrantów

⁴⁷ 4 września 2012 r. agencja Moody's zdecydowała o obniżeniu ratingu Unii Europejskiej. Najwyższy rating AAA został zmieniony na ocenę negatywną, z zastrzeżeniem że może ona ulec ponownemu obniżeniu.

i do konkurowania z nimi na kurczącym się unijnym rynku pracy oddziałuje na to, jak postrzegają UE państwa znajdujące się poza jej obszarem. Taka sytuacja powoduje zatem erozję miękkiej siły i osłabienie jej pozycji wobec dynamicznie rosnących gospodarek wschodzących w Azji Środkowej i na Bliskim Wschodzie. Osłabia to psychologicznie atrakcyjność UE jako wzorca gospodarczego i systemowego. Utrudnia tym samym jej oddziaływanie na wschodnie sąsiedztwo, gdzie wzorce Unii rywalizują z rosyjskimi, w obliczu możliwego wzrostu rosyjskich dążeń imperialistycznych. Dlatego, jak zauważył sekretarz generalny Sojuszu Północnoatlantyckiego A.F. Rasmussen na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego w Brukseli 6 maja 2013 r., nie można mówić o wiarygodnej polityce zagranicznej UE bez wyposażenia jej w środki militarne. „Unia Europejska musi zrozumieć, że sama miękka siła to w rzeczywistości brak jakiegokolwiek siły. Bez twardych zdolności potwierdzonych w jej dyplomacji Europie zabraknie wiarygodności i możliwości wpływu”.⁴⁸

2. Od sąsiedztwa do partnerstwa – ewolucja polityki Unii Europejskiej wobec państw Partnerstwa Wschodniego

Polityka wschodnia Unii Europejskiej⁴⁹ realizowana jest obecnie poprzez dwa zasadnicze projekty: Europejską Politykę Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie. Obie inicjatywy, ze względu na przeobrażenia w państwach południowego i wschodniego sąsiedztwa, znalazły się

⁴⁸ A. RETTMAN, *NATO Chief: EU soft power is „no power at All”*, <EUobserver.com/Defence/120046>, [data dostępu: 07.05.2013].

⁴⁹ Określana w tej analizie zamiennie z wymiarem wschodnim Unii Europejskiej.

obecnie w punkcie zwrotnym. W połowie 2010 r. komisarz ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Štefan Füle oraz szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton wysłali do państw członkowskich i sąsiedzkich UE ankietę z pytaniami na temat przyszłości tej polityki. Odpowiedzi miały posłużyć do opracowania nowej, udoskonalonej wersji strategii UE wobec Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego, części Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Ważnym momentem strategicznego przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa miał być komunikat Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) zawierający nową koncepcję polityki sąsiedztwa. Został on opublikowany 25 maja 2011 r.⁵⁰

Punktem wyjścia analizy jest przedstawienie podstawowych celów i założeń polityki wschodniej Unii Europejskiej, określanej coraz powszechniej jako wymiar wschodni.⁵¹ Celem nie jest szczegółowa retrospekcja tej polityki, ale ukazanie, jak ona ewoluowała pod wpływem wydarzeń i sytuacji zaistniałej w państwach, do których jest skierowana. Zakres czasowy tej inicjatywy obejmuje okres od momentu podpisania przez UE w latach 90. XX wieku porozumień o partnerstwie i współpracy z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa aż do pojawienia się nowych, wzmocnionych instrumentów współpracy, takich jak: umowy stowarzyszeniowe, umowy o pogłębionej i wzmocnionej strefie wolnego handlu – DCFTA i umowy o liberalizacji wizowej w ramach aktualnie realizowanej inicjatywy Partnerstwo Wschodnie.

2.1. Istota i pojęcie polityki wschodniej UE

Polityka wschodnia Unii Europejskiej jest przedmiotem analiz i debat na poziomie naukowym i politycznym, a nawet geopolityki od wielu

⁵⁰ S. ANANICZ, *Arabska wiosna: wyzwania i szanse dla Partnerstwa Wschodniego*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 2011, 39–54.

⁵¹ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.

już lat. Jest to pojęcie bardzo szerokie i pojemne, przez co konsekwentnie niejednoznaczne. Obejmuje ono nie tylko działania UE jako struktury specyficznej, określanej nawet jako hybrydowa, lecz także aktywność dyplomatyczną poszczególnych państw członkowskich, w tym przede wszystkim Polski. Taka konstatacja wynika ze skomplikowanej natury Unii Europejskiej, którą można traktować jako wyjątkowy podmiot polityki międzynarodowej, łączący elementy polityki ponadnarodowej i międzyrządowej. Ze względu na to, że polityki poszczególnych państw członkowskich mają charakter autonomiczny, muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi założeniami aktywności międzynarodowej UE. Podstawowym problemem jest zatem pytanie, czy istnieje jedna wspólna dla wszystkich państw członkowskich polityka wschodnia UE?

Punktem zwrotnym w dookreśleniu samego pojęcia, ale i adresatów tzw. wschodniego wymiaru polityki zagranicznej Unii Europejskiej było największe w historii UE rozszerzenie (*the big-bang enlargement*) o państwa Europy Środkowej i Wschodniej w maju 2004 r., a trzy lata później o Rumunię i Bułgarię (2007). Na skutek tych wydarzeń Unia Europejska znalazła się w bezpośrednim sąsiedztwie byłych państw poradzieckich, jej granice geograficzne wysunęły się głęboko na wschód Europy, pozostawiając na zewnątrz Ukrainę, Białoruś i Mołdawię oraz najbardziej „wrażliwego” sąsiada – Rosję. W konsekwencji zmienił się zasadniczo układ geopolityczny w tej części świata. Niejednokrotnie podkreśla się również, że polityka wobec bezpośredniego sąsiedztwa UE stanowi dopełnienie całości procesu integracyjnego, szczególnie w kontekście upadku bipolarnego układu sił w Europie oraz rosnących ambicji globalnych Unii Europejskiej, wynikających z rozwoju jej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w latach 90.⁵² Jednocześnie na skutek odmiennego stopnia rozwoju politycznego i gospodarczego w regionie, określanego

⁵² WPZiB została utworzona na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht), który wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

jako polityczna „szara strefa”, spotęgowały się obawy Unii Europejskiej o wpływ tych wydarzeń na bezpieczeństwo i stabilność Europy. UE stanęła wówczas w obliczu zdefiniowania jednolitej strategii wobec państw z najbliższego otoczenia, co określone zostało mianem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a w jej ramach kreowania wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej.⁵³ Inicjatywa rozwoju wschodniego wymiaru polityki Unii pojawiła się również w opublikowanym w lipcu 2001 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej dokumencie „*Non-paper* z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu rozszerzonej Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów”. Polityka wschodnia Unii Europejskiej zarysowana wówczas przez Polskę stawiała sobie za główny cel zniesienie istniejących linii podziału w Europie drogą niesienia pomocy przylegającym do niej państwom oraz ściślejszej z nimi współpracy opartej na wspólnych wartościach i interesach.⁵⁴

Polityka wschodnia Unii Europejskiej znajduje się obecnie w sytuacji kryzysowej. Z powodu ostatnich wydarzeń, takich jak kryzys gospodarczy, pociągający za sobą zmniejszenie środków na politykę zewnętrzną UE, oraz przewroty rewolucyjne w państwach arabskich, polityka ta zeszła na dalszy plan w działaniach zewnętrznych UE. Głównym jednak powodem jest tzw. *enlargement fatigue* (zmęczenie rozszerzeniem UE), a co za tym idzie – brak zgody co do dalszego rozszerzania Unii na Wschód. W raporcie Komisji Spraw Zagranicznych nt. polityki wschodniej wykreślono słowo „członkostwo”, a pozostawione sformułowania są niejasne, choć kreśli się tzw. europejską perspektywę i wspomina o art. 49 TUE. Na tym polu istnieją istotne podziały między państwami członkowskimi. Na przykład Niemcy są przeciw rozszerzaniu Unii na wschód, państwa Europy Środkowej – za. Istnieje kompromis polegający na tym, aby kwestie członkostwa pozostawić otwarte na później,

⁵³ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, s. 8.

⁵⁴ „*Non-paper* z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu rozszerzonej Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów”, <<http://www.msz.gov.pl/>>.

a tymczasem rozbudowywać i wzbogacać politykę sąsiedztwa, najlepiej o taką, która prowadzi do integracji.⁵⁵ Ze względu na wyzwania dynamiki zmian w krajach partnerskich, prowadzenie polityki sąsiedztwa z członkostwem na horyzoncie byłoby z pewnością dużo łatwiejsze. Czas jest istotny, czego przykładem jest Ukraina, która dzisiaj, mimo straconych nadziei na podpisanie umowy stowarzyszeniowej, jest na drodze do Unii politycznie i mentalnie dalej, niż była w 2004 r.

Kształt polityki wschodniej wobec państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego stopniowo ewoluował od lat 90. Początkowo państwa te były postrzegane nie jako sąsiedztwo UE, ale przez pryzmat obszaru poradzieckiego, w którym dominującą rolę odgrywała Rosja.⁵⁶ Wówczas mianem polityki wschodniej określano politykę wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej, które przeszły mniej lub bardziej udaną transformację w latach 90. Następnie państwa te, tj. Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, w ramach tzw. grupy helsińskiej i luksemburskiej rozpoczęły, zakończone sukcesem, negocjacje akcesyjne. Ostatecznie weszły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Ta graniczna data spowodowała nową sytuację geopolityczno-strategiczną oraz konieczność zmierzania się UE, liczącej wówczas 27 państw członkowskich, z nową polityką wschodnią – czyli wypracowaniem nowych zasad z pozostałymi poradzieckimi sąsiadami.

Obecnie na politykę wschodnią Unii Europejskiej składa się kilka elementów: polityka wobec państw sąsiedzkich w ramach Europejskiej

⁵⁵ J. SARYUSZ-WOLSKI, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej i Partnerstwo Wschodnie*, Warszawa 2011, s. 6.

⁵⁶ Można zatem postawić tezę, iż podstawowym problemem braku spójności działań UE jako całości odnośnie do sąsiadów wschodnich jest rezultat różnicy w intensywności stosunków poszczególnych państw członkowskich z Rosją, co automatycznie wpływa na pomijanie lub faworyzowanie relacji z innymi państwami obszaru poradzieckiego. Innymi słowy, bliskość z Rosją prowadzi do dystansu z Ukrainą, Gruzją i innymi państwami regionu, i *vice versa*. Zob. K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja czy imitacja? Unia Europejska wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW”, nr 36, Warszawa 2011, s. 27.

Polityki Sąsiedztwa/obecnie Partnerstwa Wschodniego – Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy; projekt Synergii Czarnomorskiej⁵⁷ oraz partnerstwo strategiczne z Rosją (w ramach projektu Partnerstwo dla Modernizacji).

Pierwszym etapem kształtowania instrumentarium polityki UE wobec obecnych państw Partnerstwa Wschodniego były Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA), które podpisywano ze wszystkimi państwami byłego ZSRR, oprócz państw bałtyckich i Białorusi.⁵⁸ Weszły w życie w latach 90. i stanowiły podstawę zarówno współpracy gospodarczej, jak też określiły ramy dialogu politycznego.⁵⁹ Zakładały przy tym zbliżenie tych państw do standardów prawnych Unii

⁵⁷ Synergia Czarnomorska obejmuje: Grecję, Bułgarię, Rumunię i Mołdawię na zachodzie, Ukrainę i Rosję na północy, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan na wschodzie oraz Turcję. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Synergia Czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Bruksela, 11.04.2007, COM(2007) 160 wersja ostateczna, <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/como7_160_pl.pdf>, [data dostępu: 12.08.2013]; S.A. ANDREEV, *The Future of European Neighbourhood Policy and the Role of regional cooperation in the Black Sea*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 8, June 2008, No. 2, s. 101.

⁵⁸ Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA) zawierane między UE i państwami WNP podpisano kolejno: z Armenią (22.04.1996 r.), z Azerbejdżanem (22.04.1996 r.), z Białorusią (6.03.1995 r.), z Gruzją (22.04.1996 r.), z Kazachstanem (23.01.1995 r.), z Kirgistanem (9.02.1995 r.), z Mołdawią (28.11.1994 r.; wszedł w życie 1.07.1998 r.), z Rosją (24.06.1994 r.; wszedł w życie 1.12.1997 r.), z Turkmenistanem (negocjacje w sprawie PCA rozpoczęto 24.05.1997 r.), z Uzbekistanem (21.06.1996 r.), z Ukrainą (podpisany 16.06.1994 r., wszedł w życie 1.03.1998 r.). Zob. *EU Cooperation with the New Independent States and Mongolia*, <<http://europa.eu.int/comm/dgla/nis/intro/index.htm>>.

⁵⁹ W myśl prawa UE układ jest umową gospodarczo-handlową zawartą w ramach traktatowej polityki handlowej. Ma charakter mieszany (obejmuje wiele aspektów wzajemnych relacji) i niepreferencyjny (obie strony zobowiązały się udzielać sobie nawzajem pewnych ulg i udogodnień). *The Partnership and Co-operation Agreement (PCA) between Ukraine and the EU – Idea and Reality*, in *Ukraine on the Road to Europe*, ed. by L. HOFFMANN, F. MÖLLERS, New York 2001, s. 66–67; *What is the agreement on Partnership and Co-operation?* [w:] *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, ed. by A. LEWIS, The Federal Trust Europe's Eastern Borders, London 2002, s. 269–279.

Europejskiej.⁶⁰ Jako część wschodniej polityki Unii Europejskiej, PCA zostało stworzone jako alternatywa podejścia UE do państw Europy Środkowej i Wschodniej, reprezentowanego przez porozumienia stowarzyszeniowe, stanowiące krok w kierunku członkostwa tych ostatnich w UE. Są one do dziś podstawą traktatową stosunków UE z państwami wschodniego sąsiedztwa, aż do czasu podpisania nowej formuły zobowiązań traktatowych zawartych w umowach stowarzyszeniowych. W ramach równolegle rozwijającej się w latach 90. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa do państw południowego i wschodniego sąsiedztwa (Ukraina) skierowane były wspólne strategie.⁶¹

Tabela 2: Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy zawarte między UE a państwami WNP⁶²

Państwo	Data podpisania	Data wejścia w życie
Armenia	22 kwietnia 1996	1 lipca 1999
Azerbejdżan	22 kwietnia 1996	22 czerwca 1999
Gruzja	22 kwietnia 1996	1 lipca 1999
Ukraina	14 czerwca 1994	1 marca 1998
Mołdawia	28 listopada 1994	1 lipca 1998
Białoruś	6 marca 1995	1996 – zamrożenie stosunków ze względów politycznych

Źródło: *The EU's Relations with Eastern Europe & Central Asia- Partnership & Co-operation Agreements*, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index/htm>.

⁶⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia OSW”, nr 36, Warszawa, lipiec 2013, s. 11.

⁶¹ *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine*, [w:] „Helsinki European Council, Presidency Conclusions, 11 December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm> oraz wobec Rosji *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine*, [w:] „Helsinki European Council, Presidency Conclusions, 11 December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm>.

⁶² *The EU's Relations with Eastern Europe & Central Asia- Partnership & Co-operation Agreements*, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index/htm>.

Polityka wschodnia Unii Europejskiej od samego początku traktowana była jako autonomiczny i jeden z najbardziej istotnych elementów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Od momentu jej utworzenia w Traktacie z Maastricht w listopadzie 2003 r., tzw. II filar, stworzyła koncepcyjne i instytucjonalne ramy realizacji wymiaru wschodniego UE.⁶³ WPZiB stanowi zatem jeden z trzonów podstawowego narzędzia stosowanego przez Unię na arenie międzynarodowej, jakim jest tzw. polityka zewnętrzna.⁶⁴ Ponadto struktura i zasady działania II filaru Unii Europejskiej, jakim jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, są tym wymiarem integracji europejskiej, w którym realizowana będzie większość działań związanych z wymiarem wschodnim UE. Tworząc Traktatem z Maastricht mechanizm Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, państwa członkowskie Unii zamierzały przede wszystkim potwierdzić oraz wzmocnić tożsamość Unii na arenie międzynarodowej, zwiększyć jej rolę w polityce europejskiej i globalnej, zmniejszyć dysproporcje w „ciężarze” ekonomicznym i politycznym UE w stosunkach międzynarodowych, a także wypracować instrumentarium i środki umożliwiające właściwą reakcję na nowe wyzwania w polityce międzynarodowej.⁶⁵ WPZiB, mimo

⁶³ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, s. 26–27.

⁶⁴ Politykę zewnętrzną UE można podzielić na dwie części. Pierwsza to stosunki zewnętrzne o charakterze ekonomicznym, zwane wspólnotową polityką zagraniczną, podlegające w zdecydowanej mierze kompetencjom wspólnotowym. Polityka ta, rozwijana równolegle do postępów w wewnętrznej integracji gospodarczej, obejmuje: jednolite reguły importu dóbr do UE; dwu- i wielostronne układy handlowe UE z innymi podmiotami; stosunki handlowe z państwami rozwijającymi się. B. CHMIEL, *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2002, s. 26; S. HIX, *The Political System of the European Union*, Houndmills; MacMillan 1999, s. 334; *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, ed. by S. GRILLER, B. WEIDEL, Wien 2002, *passim*; I. GOVAERE, *The External Relations of the EU. Legal Aspects*, [w:] *European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?*, ed. by D. MAHNCKE, A. AMBOS, CH. REYNOLDS, Brussels 2004, s. 106–108.

⁶⁵ J. STARZYK, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 171.

zmian dokonanych Traktatem z Lizbony, mających na celu poprawę jej efektywności – sugerując oprócz likwidacji struktury filarowej także jej uwspólnotowanie – nadal funkcjonuje głównie w ramach współpracy międzyrządowej. Oznacza to, że strategiczne decyzje w jej ramach podejmowane są przez państwa członkowskie na zasadzie jednogłośnie, co w sposób naturalny określa podział zadań między państwami zainteresowanymi pogłębianiem dwóch istniejących wymiarów polityki sąsiedztwa (południowego – Francja, Włochy, Hiszpania i wschodniego – Polska, Czechy Słowacja).

Uzasadnieniem umiejscowienia polityki wschodniej w tym obszarze aktywności UE jest wyróżniające się dwutorowe podejście do jej bezpośredniego sąsiedztwa. Priorytetowym celem jest stabilizacja obszaru, a w jej ramach doprowadzenie do współpracy regionalnej i szeroko rozumianego partnerstwa. Pobocznym zaś integracja, polegająca na stopniowym włączaniu państw bezpośrednio sąsiadujących w struktury Unii Europejskiej, po spełnieniu odpowiednich warunków podporządkowanych zasadzie warunkowości.⁶⁶ Oba te cele są typowe dla polityki prowadzonej przez większość organizacji międzynarodowych w stosunku do otoczenia zewnętrznego za pomocą środków pokojowych.

Natomiast podejmując głębsze rozważania na temat wpływu powstania wspólnej polityki zagranicznej Unii na formułowanie i realizację polityki UE wobec regionu Europy Wschodniej, należy sięgnąć do genezy jej powstania. WPZiB powstała w związku z utratą przez Europę wymiaru integralnego, wskutek zaniku groźby ekspansji sowieckiej po rozpadzie ZSRR. Polityka ta miała być skupiona na prewencyjnych działaniach stabilizujących na obszarach bezpośrednich interesów bezpieczeństwa UE w jej bliskim sąsiedztwie lub w regionach historycznie związanych

⁶⁶ A. MISSIROLI, *The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership*, [w:] *Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*, „Chailot Papers”, September 2003, No. 64. <<http://www.Iss-eu.org/chailot/>>.

z interesami europejskimi.⁶⁷ Instrumentarium WPZiB Unii Europejskiej odnośnie do jej priorytetowych kierunków geograficznych, w tym Europy Wschodniej, wykorzystywane jest najczęściej w takich dziedzinach, jak: propagowanie zachodnioeuropejskich norm i wartości, umacnianie pokoju i bezpieczeństwa w Europie i innych regionach świata, wspieranie procesów integracyjnych między państwami poszczególnych regionów, udzielanie pomocy w rozwiązywaniu konfliktów, wspieranie działań prewencyjnych zmierzających do zapobiegania groźbom napięć i kryzysów, podejmowanie działań prewencyjnych zmierzających do rozszerzenia terytorialnego zasięgu obowiązywania porozumień międzynarodowych, w tym porozumień w sprawie kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni jądrowej.⁶⁸

Należy zauważyć, iż konceptualizacja polityki wschodniej UE wymaga przyjęcia szerszego podejścia niż tylko ramy WPZiB. Przyjmując, iż polityka zewnętrzna UE wywodzi się z trzech odmiennych, ale współzależnych systemów decyzyjnych:⁶⁹ po pierwsze, koordynacji narodowych polityk zagranicznych państw członkowskich, po drugie, polityk skupionych głównie na sferze ekonomicznej i handlowej i, po trzecie, polityce realizowanej w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, należy rozważać ją w aspekcie bardziej całościowym. Wymienione systemy są ze sobą ściśle współzależne co jest ważne w kontekście rozważania polityki Unii Europejskiej wobec jej bezpośrednich sąsiadów. Jest ona bowiem wyrazem udowodniania nie tylko siły Unii Europejskiej jako całości, ale też priorytetowych interesów i preferencji poszczególnych państw członkowskich.

Należy zauważyć, że obecnie nie istnieje odrębna całościowa polityki Unii Europejskiej w stosunku do jej wschodnich sąsiadów. Jeśli spojrzymy,

⁶⁷ B. BRINCKER, *Cultural Foundations of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Cases of Britain, Denmark and Germany*, London 2003, s. 65–70.

⁶⁸ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, s. 48.

⁶⁹ *European Union Foreign Policy. Towards a neighbourhood strategy*, ed. by R. DANNREUTHER, London, New York 2004, s. 6–9.

jak rozwijały się stosunki Unii z tymi państwami od momentu ich pojawienia się na przestrzeni poradzieckiej, możemy stwierdzić, że Unia zawsze odnosiła te relacje do szeroko pojętej grupy państw. Do czasu rozpadu Związku Radzieckiego wszystkie państwa, które pojawiły się na jego dotychczasowym terytorium, z wyjątkiem państw bałtyckich, były klasyfikowane jako jedna grupa pod ogólną nazwą „Nowe Niezależne Państwa – NIS (*New Independent States*)”. Co więcej, relacje z każdym z państw oddzielnie były traktowane na zasadach dwustronnych. Wraz z rozwojem wzajemnych stosunków, a także polityki zagranicznej Unii Europejskiej, w tym jej elementu składowego, jakim jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, pojawiły się bardziej szczegółowe mechanizmy wyodrębniania poszczególnych państw z tejże grupy.⁷⁰ Takim mechanizmem stała się w pierwszej kolejności polityka wschodniego wymiaru UE, która umożliwia koordynację działań Unii Europejskiej na poziomie regionalnym.

2.2. Europejska Polityka Sąsiedztwa – konieczność reformy

Podstawą współpracy Unii Europejskiej z jej bezpośrednimi wschodnimi sąsiadami⁷¹ zaraz po rozszerzeniu w 2004 r. stał się nowy instrument w polityce UE – Europejska Polityka Sąsiedztwa. Objęła ona 16 państw Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego.⁷²

⁷⁰ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, s. 48–49.

⁷¹ W tym samym czasie w poszczególnych dokumentach Unii Europejskiej pojawiły się budzące kontrowersje różne określenia dotyczące omawianej koncepcji, np. „*Wider Europe, proximity, New neighbours, neighbourhood*”, czy „*Near Abroad*”.

⁷² Do beneficjentów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zaliczono oprócz wschodnich sąsiadów UE, tj. Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, również państwa basenu Morza Śródziemnego (tzw. wymiaru południowego), tj. Algierię, Autonomię Palestyńską, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Syrię, Tunezję. Zob. *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004, COM (2004) 373 final.

Polityka ta zapoczątkowała zasadniczą zmianę w postrzeganiu regionu Europy Wschodniej. Unia zaczęła traktować ten region jako obszar bezpośredniego sąsiedztwa. Spowodowało to konieczność zwiększenia zaangażowania politycznego i finansowego. Jednocześnie państwa Europy Wschodniej zostały w polityce UE po raz pierwszy wyodrębnione od Rosji.⁷³ W percepcji UE nie zostały potraktowane jako obszar porażdziejki z kluczową rolą tego państwa, ale jako najbliżsi sąsiedzi, mający perspektywę zblżenia z Unią.⁷⁴

Europejska Polityka Sąsiedztwa powstawała ewolucyjnie. Miarą tej ewolucji było wiele wyzwań pojawiających się w omawianym obszarze, którym UE musiała sprostać. Podstawą jej utworzenia była próba odpowiedzi na pytanie, gdzie znajdują się granice rozszerzania Unii Europejskiej na wschód. Powołując się na „wspólne doświadczenia, idee, wartości geohistoryczne i kulturalne każdego z państw europejskich, oparte na współpracy, stwierdzono, że nie ma podstaw wytyczenia na nowo granic Unii Europejskiej”.⁷⁵ Za cel główny zainicjowanej w 2003 r. strategii szerszej Europy (*Wider Europe Strategy*)⁷⁶ uznano wręcz „przeciwdziałanie powstaniu nowych linii podziałów między rozszerzoną UE i jej sąsiadami”. Podstawą miało być „wzmocnienie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu” Unii i jej wschodnich sąsiadów poprzez zamianę

⁷³ Rosja od samego początku nie była zainteresowana objęciem jej przez UE zakresem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Współpraca z Rosją jest zatem realizowana w sposób odrębny od polityki sąsiedzkiej, w ramach tzw. czterech wspólnych przestrzeni. W 2010 r. przyjęto zaś Partnerstwo dla Modernizacji. Miało nadać nowy impuls relacjom UE z Rosją. Zob. *Joint Statement on the Partnership for Modernisation*, EU-Russia Summit, 31 May–1 June 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf>.

⁷⁴ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 12.

⁷⁵ *The Report of the European Commission for the Lisbon European Council of June 1992*, <<http://www.europa.eu.int>>.

⁷⁶ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final.

niestabilnych państw w „krąg przyjaciół” (*ring of friends*) – przez stopniowe zacieśnianie wzajemnych relacji oraz integrację ekonomiczną i polityczną (art. 8 TUE).⁷⁷ Unia zobowiązała się do zwiększenia wysiłków w celu rozwiązania konfliktów regionalnych.⁷⁸ Współpraca z każdym z państw sąsiedzkich miała się odbywać zgodnie z osiągnięciami w tych państwach według wyznaczonych kryteriów: przestrzegania wartości demokratycznych, praw człowieka, gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju.⁷⁹ W każdym z dokumentów wyraźnie artykułowano, że EPS nie jest instrumentem służącym rozszerzeniu UE, choć do końca tego nie wykluczano.⁸⁰ Formuła współpracy założona przez Europejską Politykę Sąsiedztwa oparta była na stwierdzeniu „wszystko, byle nie członkostwo” (*all but membership*) lub „dzielić wszystko oprócz instytucji” (*sharing everything but institutions*). Europejska Polityka Sąsiedztwa nie przewidywała wówczas większych zmian w formule obowiązujących umów międzynarodowych i ustalonych na ich podstawie instytucji współpracy bilateralnej. W ciągu ostatnich miesięcy komisarz UE ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Štefan Füle w swoich wypowiedziach jako pierwszy komisarz pozytywnie odnosił się do przyznania perspektywy

⁷⁷ Zob. *The Frontiers of Europe and Wider Europe Strategy*, v. POSELSKY, „Eurojournal”, July 2004, <<http://www.eurojournal.org.pl>>; s. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI, *The European Union and Its Neighbours: Questioning Identity and Relationships*, [w:] *The European Union and Its Neighbours. A legal Appraisal of the EU's Policies Stabilisation, Partnership and Integration*, ed. by s. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI, The Hague 2006, s. 4–19.

⁷⁸ W obszarze wschodniego sąsiedztwa za najistotniejsze uznano tzw. zamrożone konflikty: na granicy mołdawsko-ukraińskiej w separatystycznym Naddniestrzu, w Gruzji z separatystycznym regionem Abchazji i Osetii Południowej oraz między Armenią i Azerbejdżanem o region Górskiego Karabachu.

⁷⁹ „W ciągu nadchodzącej dekady, zdolność Unii do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa, stabilności i zrównoważonego rozwoju nie da się już rozdzielić od polityki ścisłej współpracy z sąsiadami”. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Wider Europe – Neighbourhood...”, op. cit.*

⁸⁰ M. EMERSON, S. AYDIN, G. NOUTCHEVA AND OTHERS, *The Reluctant Debutante, The European Union as Promotor of Democracy in its Neighbourhood*, [w:] *Democratisation in the European Neighbourhood*, M. EMERSON (ed.), Brussels 2005, s. 175–175.

przystąpienia do UE państwom wschodniego sąsiedztwa Unii. 22 października 2012 r. podczas Forum UE – Mołdawia uznał, że państwo to zasługuje na przyznanie takiej perspektywy i odwołał się przy tym do art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej stanowiącego, że członkiem UE może zostać każde państwo europejskie respektujące wartości europejskie. Wcześniej w podobny sposób wypowiadał się m.in. o Gruzji (11 lipca), Ukrainie (13 września) czy ogólnie o państwach wschodniego sąsiedztwa (1 czerwca). Podkreślił przy tym, że w tej sprawie nie ma zgody wewnątrz Unii.⁸¹

Zatem obecnie nie ma szans na przyznanie państwom Europy Wschodniej perspektywy członkostwa z powodu zdecydowanego sprzeciwu wielu państw UE.

Mimo, że polityka sąsiedztwa wydaje się być jednolitą koncepcją UE wobec jej sąsiadów, opiera się ona na zasadzie zróżnicowanego podejścia UE, co oznacza, iż Unia zaoferuje wyżej wymienione korzyści (pomoc finansową i techniczną) w zamian za konieczność przeprowadzenia reform politycznych, społecznych i gospodarczych w danym państwie. Warunki te stanowią o zróżnicowanej strategii UE wobec tych państw. Zatem im większa jest chęć spełniania oczekiwań UE, tym większa nagroda. Unia negocjuje obopólne zobowiązania (prawa i obowiązki wspólne dla danego państwa i dla siebie). W zamian za wypełnianie przyjętych na siebie zobowiązań dane państwo otrzymuje pomoc finansową i techniczną.

⁸¹ Wypowiedzi S. Füle nie są wiążącą decyzją polityczną UE, odzwierciedlają jednak pewną zmianę podejścia instytucji unijnych. Zmiana retoryki KE wobec państw Europy Wschodniej w sprawie możliwości członkostwa jest instrumentem mającym na celu: 1) polityczne wzmocnienie wizerunku UE wśród wschodnich sąsiadów; 2) zachęcenie państw sąsiedzkich do zwiększenia wysiłków na rzecz integracji europejskiej, które ogranicza brak perspektywy członkostwa; 3) wzmocnienie proeuropejskich sił politycznych w państwach sąsiedzkich. Zob. R. SADOWSKI, *Komisarz Füle za perspektywą członkostwa dla państw Europy Wschodniej*, „Tydzień na Wschodzie”, 7 listopada 2012, Ośrodek Studiów Wschodnich, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-11-07/komisarz-f-le-za-perspektywa-czlonkostwa-dla-panstw-europ>>, [data dost. 5.11.2013].

Do instrumentów realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zalicza się negocjowane indywidualnie z danym państwem na okres od 3 do 5 lat plany działań (*Action Plans*).⁸² Miały one wspierać implementację ustaleń Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy, zmierzającego do przyjmowania przez państwa partnerskie unijnych standardów. Zawierają katalog spraw priorytetowych dla każdego państwa, obejmując integrację ekonomiczną i pogłębianie współpracy politycznej, oraz tworzą ramy współpracy w obszarach koniecznych reform.⁸³ Wejście w życie planów działania wsparte było poprzez nowy instrument finansowy, obowiązujący od 1 stycznia 2007 r. – Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* – ENPI).⁸⁴ Raz do roku odbywa się ocena implementacji planów działania i agendy stowarzyszeniowej (która zastąpiła np. plan działań UE – Ukraina).⁸⁵ Publikowana jest przez Europejską Służbę

⁸² PCA podpisane było z: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią (nie weszło w życie), Gruzją, Kazachstanem, Kirgistanem, Mołdawią, Rosją, Ukrainą i Uzbekistanem. Patrz: <http://www.ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm>.

⁸³ B. PISKORSKA, *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej w zakresie stosunków zewnętrznych – wnioski z realizacji i perspektywy dla Polski*, [w:] P. TOSIEK, red., *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012, s. 150–151.

⁸⁴ *Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Brussels, 1 July 2003, COM (2003) 393 final.

⁸⁵ Pierwotny Plan działania UE – Ukraina: *EU – Ukraine Action Plan*, 21 February 2005, Brussels. Pełna wersja dokumentu: <http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf>. Plan działania został zastąpiony i uaktualniony przez nową agendę stowarzyszeniową przyjętą przez Radę Współpracy UE–Ukraina 23 listopada 2009 r., weszła w życie 24 listopada 2009 r. Zob. *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, European Commission – External Relations, was adopted by the EU-Ukraine Cooperation Council on 23 November, 2009, and entered into effect on 24 November, 2009, <http://eas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [data dostępu: 25.11.2013].

Działań Zewnętrznych wspólnie z Komisją Europejską w postaci tzw. raportów o postępie (*Progress Reports*).⁸⁶

Tabela 3: Plany działań i raporty o postępie państw Partnerstwa Wschodniego

Państwo	Country Report – Raport krajowy	Plan działań data przyjęcia	Plan działań data wejścia w życie	Raporty o postępie z 2013 r. (<i>Progress reports 2013</i>) ⁸⁷
Ukraina	Maj 2004	Grudzień 2004/agenda stowarzyszeniowa	Luty 2005	20 marca 2013
Mołdawia	Maj 2004	Grudzień 2004	Luty 2005	20 marca 2013
Gruzja	Marzec 2005	Wrzesień 2006	Listopad 2006	20 marca 2013
Armenia	Marzec 2005	Wrzesień 2006	Listopad 2006	20 marca 2013
Azerbejdżan	Marzec 2005	Wrzesień 2006	Listopad 2006	20 marca 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie *ENP Action Plans*, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm>, oraz *Progress Reports*, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm>, [data dostępu: 25.11.2013].

W następstwie zróżnicowanych interesów i priorytetów poszczególnych państw członkowskich w polityce zagranicznej Unii Europejskiej wzrosła potrzeba wzmocnienia instrumentarium polityki sąsiedzkiej z partnerami na wschodzie. Działania Unii zmierzające do regionalnego pogłębienia integracji doprowadziły w konsekwencji do stworzenia podczas prezydentury Francji projektu Unii dla Śródziemnomorza

⁸⁶ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Document, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership*, Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *European Neighbourhood Policy: Working Towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20.3.2013 SWD (2013) 85 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf>, [data dostępu: 25.11.2013].

⁸⁷ *Progress Reports*, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm>, [data dostępu: 25.11.2013].

w lipcu 2008 r. oraz projektu Synergii Czarnomorskiej przyjętej przez Radę w 2007 r. wobec państw Morza Czarnego podczas przewodnicstwa Niemiec w UE.⁸⁸ Do kolejnych prekursorskich inicjatyw w dziedzinie współpracy z partnerami wschodnimi można zaliczyć: propozycje Austrii budowy w 2006 r. wspólnej polityki energetycznej, obejmującej dialog z Ukrainą i Białorusią, oraz propozycję Niemiec z 2007 r., tzw. ENP Plus (Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Plus). Największym krokiem w kierunku wzmocnienia działań wschodnich UE było zaś utworzenie z inicjatywy Polski i Szwecji w 2008 r. koncepcji Partnerstwa Wschodniego. Państwa te zaproponowały niejako rozwiązanie zastępcze, wobec braku bliskiej perspektywy rozszerzenia Unii na wschód, sprzyjające stowarzyszeniu sześciu państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z Unią.⁸⁹

Dwa lata po rozszerzeniu, w 2006 r. rozpoczęła się debata nad wzmocnieniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w której ważną rolę odegrała prezydencja Niemiec, Komisja Europejska wydała w latach 2006 i 2008 dwa komunikaty dotyczące tej kwestii – jeden omawiał koncepcję tzw. *European Neighbourhood Policy Plus*,⁹⁰ drugi zaś programy operacyjne w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Rezultatem były m.in.: wzbogacenie w 2007 r. polityki o nowe

⁸⁸ Ogólnym celem Synergii Czarnomorskiej, stanowiącym nową formułę polityki wschodniej, jest skoordynowanie trzech elementów: procesu przedakcesyjnego z Turcją, strategicznego partnerstwa z Rosją i udziału pięciu państw regionu w EPS. Zob. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

⁸⁹ S. PARZYMIES, *Polityczne aspekty Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. SZEPTYCKI, Warszawa 2011, s. 100–101.

⁹⁰ I. KEMPE, *From an European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*, „CAP Policy Analysis”, No. 3, May 2006, s. 12–13; K.O. LANG, *The Role of the German and Czech Presidencies in the Definition of an Eastern Dimension for the ENP*, [w:] *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, ed. by L. DELCOUR, E. TULMETS, Paris 2008, s. 83.

elementy współpracy sektorowej, wprowadzenie możliwości uczestnictwa sąsiadów w programach i agencjach UE,⁹¹ a także decyzja o rozpoczęciu negocjacji nowej umowy ramowej, której częścią miała być pogłębiona strefa wolnego handlu.⁹² Reforma istniejącej EPS miała się opierać na podzieleniu jej dotychczasowych uczestników na dwie grupy: „sąsiadów Europy” (pozaeuropejskie państwa basenu Morza Śródziemnego) oraz „europejskich sąsiadów UE” (Mołdawia, Ukraina, Białoruś, Rosja w 2004 r. odmówiły przystąpienia do EPS). Państwom poradzieckim Niemcy chciały zaproponować partnerstwo na rzecz modernizacji, określane jako „rzeczywisty bodziec do transformacji i zbliżenia”. Jednakże „doceniając znaczenie stosunków z tymi państwami, nie należy oferować im konkretnych obietnic członkostwa w Unii, a jedynie sprawę tę uznać za otwartą”.⁹³

Przełomem okazała się decyzja o rozpoczęciu negocjowania umów stowarzyszeniowych (*association agreements*), która zapoczątkowała kolejny cykl związany z umowami bilateralnymi, stanowiąc odpowiedź na potrzebę przejścia do nowego, bardziej zaawansowanego etapu stosunków między Unią Europejską a państwami Europy Wschodniej. Nie należało się jednak spodziewać, iż nowe umowy wniosą coś nowego w wymiarze strategicznym w kwestii perspektyw członkostwa dla państw sygnatariuszy.⁹⁴ Największym *novum* i zarazem wartością dodaną umów jest założenie ustanowienia pogłębionej i całościowej stałej

⁹¹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 December 2006, COM(2006) 726 final.

⁹² Umowa przewiduje pełną liberalizację wymiany handlowej dla 95–97% towarów.

⁹³ *Europe will succeed if the work together, Priorities of the German Presidency*, 1 January 2007, <<http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2006/11/2006>>; *An agenda for Europe, From the World in 2007*, <http://www.economist.com/worldin2007/europe/displayStory.cfm?story_id=8132709&d=2007>.

⁹⁴ K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW”, nr 36, Warszawa 2011, s. 31.

strefy wolnego handlu (*deep and comprehensive free trade area*).⁹⁵ Negocjowana jest jednak tylko z państwami wschodniego sąsiedztwa, które są do tego przygotowane (należą do WTO i spełnią określone przez Unię warunki wstępne). Pozostałe części porozumień stowarzyszeniowych obejmują: dialog polityczny w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, współpracę ekonomiczną i sektorową. Ta ostatnia stanowi dopełnienie obu porozumień i realizowana jest w konkretnych ważnych dla obu stron dziedzinach. Są to kwestie energetyczne, ruch wizowy, koordynacja polityki transportowej, wspólna przestrzeń lotnicza.

Negocjacje pierwszej tego typu umowy z Ukrainą rozpoczęto w 2007 r., paraflowano ją po 5 latach, w 2012 r. Przełom w podpisaniu umowy planowano podczas trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w dniach 28–29 listopada 2013 r. Ze względu na zawieszenie przez władze Ukrainy przygotowań do jej podpisania na kilka dni przed szczytem nie doszło do jej finalizacji. Dość sprawnie przebiegał natomiast proces negocjowania od 2010 r. umowy stowarzyszeniowej z Mołdawią i Gruzją. Planowane paraflowanie umów nastąpiło już na wspomnianym szczycie. Do 2011 r. weszły w życie cztery umowy o uelastycznieniu ruchu wizowego z Ukrainą, Rosją, Mołdawią i Gruzją, upraszczające procedury wizowe dla wybranych kategorii podróżujących, np. studentów, przedstawicieli oficjalnych delegacji, skracające okres wydawania wiz i obniżające ich cenę (z 60 do 35 euro).

Europejska Polityka Sąsiedztwa, chociaż wydawała się być spójną i podlegającą licznym reformom koncepcją polityki zagranicznej Unii Europejskiej, była najczęściej krytykowana za jej małą skuteczność

⁹⁵ Porozumienia o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) mają być znacznie szerszym projektem niż strefa wolnego handlu i prowadzić do zniwelowania barier pozataryfowych przez harmonizację ustawodawstwa i ujednolicanie standardów.

i sprzeczności strukturalne wynikające z jej realizacji.⁹⁶ Zaliczyć do nich można m.in. zasięg terytorialny/wielowymiarowość polityki UE (EPS obejmowała swym zasięgiem liczną grupę państw Afryki Północnej, Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego) różniących się między sobą istotnie co do potencjału i planów członkostwa w Unii. Ponadto najważniejszy sąsiad Unii, czyli Rosja nie została objęta programem sąsiedztwa, ale też sama nie wyrażała chęci uczestnictwa w niej. Do tego doszedł argument niesprawiedliwego traktowania sąsiadów wschodnich ze względu na podział środków przewidzianych w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). Ta dysproporcja nakładów finansowych UE między oboma regionami była już widoczna podczas realizacji programu TACIS w latach 2000–2003, w ramach którego UE przeznaczyła dla państw Europy Wschodniej 1332,2 mln euro, a dla południa Europy w ramach programu MEDA prawie trzy razy więcej – 3716,1 mln euro. Sytuacja powtórzyła się w następnej perspektywie budżetowej w latach 2004–2009: TACIS 3,138 mld euro i MEDA – 5,350 mld euro. Do 2007 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa realizowana była poprzez istniejące instrumenty finansowe.⁹⁷ Po połączeniu obu programów w 2007 r. i utworzeniu jednolitego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, mimo znacznego zwiększenia środków na politykę sąsiedztwa o 32% (budżet instrumentu w latach 2007–2013 wynosił 12 mld euro), dysproporcje pozostały niezmiennione (państwom basenu Morza Śródziemnego przyznano 3407,1 mln euro, podczas gdy na Wschód zaplanowano 1154,5 mln euro).⁹⁸ Około 90% (11,2 mld euro) funduszy ENPI

⁹⁶ B. PISKORSKA, *Progres czy regres? Polityka wschodnia Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Unia Europejska – Polska – Ukraina, społeczno-kulturalny, polityczno-gospodarczy wymiar współpracy*, „Gnieźnieńskie Studia Europejskie – Seria Monografie”, t. 7, Poznań 2012, s. 15–37.

⁹⁷ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, s. 163.

⁹⁸ *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, <<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/>>.

przeznaczano na działania bilateralne, tj. inicjatywy zorientowane na specyfikę danego państwa oraz działania regionalne włączające dwa lub większą liczbę państw partnerskich.⁹⁹ Według wyliczeń Komisji Europejskiej, w 2009 r. wysokość pomocy dla obu regionów była niemal jednakowa. Unia przeznaczyła na wsparcie dla całego południowego sąsiedztwa 3,36 euro *per capita*, dla wschodniego zaś 3,64 euro *per capita*.¹⁰⁰ Pozostałe 10% zostało zarezerwowane dla specyficznych obszarów wspólnych działań, na przykład współpracy transgranicznej (CBC) czy specyficznych inicjatyw, jak np. ułatwienia inwestycji w sąsiedztwie (*Neighbourhood Investment Facility* – NIF).

Podkreślenia wymagają zwłaszcza trzy innowacyjne cechy ENPI. Po pierwsze, został wprowadzony komponent współpracy transgranicznej, w ramach którego ENPI może finansować wspólne programy łączące państwa członkowskie i partnerskie – dzielące wspólną granicę. Drugą innowacją są wprowadzone ułatwienia rządowe (*Governance Facility*), zapewniające źródła finansowania dla kreatywnych partnerów, którzy charakteryzują się wolą wprowadzania zasadniczych reform odnoszących się do poprawy dobrego rządzenia. Trzecią innowacją są instrumenty, tj. Twinning, TAIEX i SIGMA. Dwa pierwsze są narzędziem współpracy między administracją publiczną w państwach członkowskich i odpowiednimi instytucjami w państwach partnerskich. Trzeci z instrumentów, SIGMA, jest wspólną inicjatywą OBWE i UE. Należy zauważyć, iż wszystkie z wymienionych instrumentów mają na celu modernizację systemu instytucjonalnego beneficjentów na wschodzie i południu Europy.¹⁰¹

⁹⁹ *European Union funding for the Neighbourhood and Russia*, Neighbourhood Info Centre, *An ENPI project*, 2013 edition, <www.enpi-info.eu>, s. 4.

¹⁰⁰ *Europolitics*, 22.02.2011.

¹⁰¹ *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, *op. cit.*

2.3. *Od ENPI do Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa*

W kontekście nowego podejścia do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, przyjętego 25 maja 2011 r. w ramach wzmocnienia EPS, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa od 2014 r. został zastąpiony Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Instrument – ENI*).¹⁰² Ma on zapewnić jeszcze większe wsparcie dla 16 państw partnerskich ze wschodu i południa Europy w łącznej kwocie 15,4 mld euro.¹⁰³ Arabska wiosna pokazała, że Unia Europejska nie ma odpowiednich narzędzi do wspierania demokratycznej transformacji w swoim sąsiedztwie. Dlatego w przeglądzie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa instytucje unijne zaproponowały wprowadzenie zasady „więcej za więcej” – dodatkowej pomocy dla państw wdrażających reformy. Południe otrzymało 350 mln euro w ramach programu *Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* (SPRING, wrzesień 2011 r.), a wschód – 130 mln euro z programu *Eastern Partnership Integration and Cooperation* (EAPIC, czerwiec 2012 r.).¹⁰⁴ Środki

¹⁰² *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument*, Brussels, 7.12.2011 COM(2011) 839 final, 2011/0405 (COD), <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf>; Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 Establishing a European Neighbourhood Instrument, 15.3.2014 Official Journal of the European Union L 77/27, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/enp-regulation-11032014_en.pdf>, [data dostępu: 15.05.2014].

¹⁰³ *How is the ENP financed?*, <http://eeas.europa.eu/enp/how-is-it-financed/index_en.htm>, [data dostępu: 15.05.2014].

¹⁰⁴ EaPIC, tak jak i inne programy finansowane z funduszy Instrumentu Europejskiego Sąsiedztwa jest programem transferów warunkowych, których wysokość zależy m.in. od wprowadzanych reform demokratycznych. Należy zauważyć, że fundusze EaPIC funkcjonują oddzielnie od funduszy Partnerstwa Wschodniego, lecz bywają używane do dalszego wsparcia projektów częściowo już finansowanych poprzez Partnerstwo Wschodnie.

otrzymały: Egipt, Jordania, Maroko, Tunezja, Liban, Armenia, Gruzja i Mołdawia.¹⁰⁵

W ramach drugiej edycji Programu Integracji i Współpracy z Partnerstwem Wschodnim (*Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme*, EaPIC) Komisja Europejska dokonała podziału 87 mln euro między trzy państwa Partnerstwa Wschodniego: Armenię (25 mln euro), Gruzję (27 mln euro) oraz Mołdawię (35 mln euro). Jest to wzrost o prawie jedną trzecią w porównaniu z rokiem ubiegłym, kiedy te trzy państwa otrzymały łącznie 65 mln euro. Komisarz ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Štefan Füle tłumaczy, że wzrost funduszy jest „nagrodą za wysiłki naszych wschodnich partnerów w realizowaniu przemian demokratycznych oraz dążeniu do podstawowych wartości”.¹⁰⁶ Projekty wsparte w ramach EaPIC, mimo że związane z szeroko pojętą gospodarką, obejmują wiele dziedzin: w Gruzji jest to „ulepszanie zarządzania rynkiem pracy”, w Armenii walka z korupcją i reforma służby cywilnej, podczas gdy w Mołdawii – wsparcie dla obszarów wiejskich.

EaPIC wszedł w życie w zeszłym roku. Powołano go zgodnie z zasadą „więcej za więcej”, w domyśle – więcej pieniędzy za więcej demokracji. W swojej idei miał być więc instrumentem miękkiej polityki, mającym zachęcać państwa regionu do zbliżania się do europejskiego ideału demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Jego efektywność może być kwestionowana, jako że tylko trzy z sześciu państw Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina) spełniły warunki, by otrzymać fundusze z tego programu. Duża różnorodność finansowanych projektów niesie ryzyko mniej odczuwalnego, bardziej rozproszonego wpływu funduszy

¹⁰⁵ E. KACA, *Przyszłość zasady „więcej za więcej” w polityce sąsiedztwa*, „Biuletyn PISM”, nr 101 (966), 2012.

¹⁰⁶ *Miliony dla Partnerstwa Wschodniego*, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/miliony-dla-partnerstwa-wschodniego-005308>>, [data dostępu: 15.12.2013].

unijnych. Zmieni się to najprawdopodobniej w 2014 r., w związku z zapowiedzią UE, że programy pomocy dla jej „partnerów zewnętrznych” (państw niebędących członkami UE) mają się bardziej koncentrować na mniejszej liczbie obszarów działań niż do tej pory, w celu zwiększenia ich efektywności.

EaPIC, tak jak inne programy unijne wspierające finansowo państwa poradzieckie, krytykowany jest za przekazywanie funduszy państwom niemającym najlepszej reputacji jeżeli chodzi o korupcję i efektywne zarządzanie funduszami.¹⁰⁷ Jednocześnie *Freedom House*, amerykańska pozarządowa organizacja *non-profit* zajmująca się m.in. obserwacją przemian demokratycznych na świecie, chwali Mołdawię za podjęte niedawno reformy mające zredukować korupcję i zwiększyć transparentność. Pozytywne tendencje w „praktycznym wyeliminowaniu korupcji niskiego, codziennego szczebla poprzez bardzo agresywną implementację polityki antykorupcyjnej” dostrzega się również w Gruzji. Organizacja zwraca jednak uwagę na wciąż istniejące nieprawidłowości na wyższych szczeblach, szczególnie niejasne powiązania między władzą a biznesem, np. w Armenii.

Wdrożenie zasady „więcej za więcej” jest elementem kilkumiesięcznych negocjacji w sprawie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS/ENI) na lata 2014–2020 na poziomie trialogu między Komisją, Radą i Parlamentem. Punktem spornym była wysokość pomocy finansowej wydatkowanej według tej zasady. Proponowany budżet końcowy ENI na lata 2014–2020 w ostateczności wyniósł 15,433 mln euro z ogólnego budżetu UE na instrumenty polityki zewnętrznej wynoszącego

¹⁰⁷ Faktycznie, w Indeksie Percepcji Korupcji z 2013 r. tworzonym przez *Transparency International* z sześciu państw Partnerstwa Wschodniego Ukraina jest na 144 (ze 177) miejscu (im dalsze miejsce, tym bardziej kraj jest postrzegany jako skorumpowany), Azerbejdżan na 127, Białoruś na 123, Mołdawia na 103, Armenia na 94, a Gruzja, z najlepszym wynikiem spośród nich, na 55 (dla porównania, Polska jest na 38 miejscu, zaś najlepsza w Europie i na świecie jest Dania).

51,419 mln euro,¹⁰⁸ co stanowi kwotę porównywalną w stosunku do dotychczasowej perspektywy budżetowej przeznaczanej na ENPI w latach 2007–2013.¹⁰⁹ Nowy instrument ma prowadzić do większego zróżnicowania, większej elastyczności, bardziej restrykcyjnej warunkowości i większych korzyści dla najlepszych reformatorów oraz stanowić odzworowanie stopnia zaawansowania partnerstwa z poszczególnymi państwami.¹¹⁰ Zbudowany na osiągnięciach dotychczasowego ENPI, ENI ma wzmocnić stosunki dwustronne z partnerami oraz przynieść wzajemne korzyści zarówno dla UE, jak i dla beneficjentów w obszarze demokracji, praw człowieka, rządów prawa, dobrego rządzenia i trwałego rozwoju. ENI będzie kontynuował wsparcie finansowe dla państw sąsiedzkich, szczególnie poprzez program współpracy dwustronnej, regionalnej i transgranicznej. Z regionalnych i transgranicznych programów w ramach nowego ENI będzie mogła korzystać również Rosja, natomiast współpraca dwustronna będzie realizowana za pośrednictwem nowego Instrumentu Partnerstwa (*a new Partnership Instrument – PI*).¹¹¹

W negocjacjach Rada postulowała przeznaczenie ok. 10% budżetu ENI dla państw przeprowadzających reformy – jest to tzw. rezerwa

¹⁰⁸ Z całości kwoty budżetu przeznaczonego na stosunki zewnętrzne 51,419 mln Euro, w okresie 2014–2020, dokonano podziału na poszczególne instrumenty: Instrument for Pre-accession Assistance (IPA): €11,699 million; European Neighbourhood Instrument (ENI): €15,433 million; Development Cooperation Instrument (DCI): €19,662 million; Partnership Instrument (PI): €955 million; Instrument contributing to Stability and Peace (IfSP): €2,339 million; European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR): €1,333 million. Zob. *The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments*, Brussels, 11 December 2013, European Commission – Memo/13/1134, 11/12/2013, <http://Europa.Eu/Rapid/Press-Release_Memo-13-1134_en.htm>, [data dostępu: 11.12.2013].

¹⁰⁹ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, *The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Budget For Europe 2020*, Com 2011 0500.

¹¹⁰ *The Multiannual Financial Framework*, *op. cit.*

¹¹¹ *Ibidem*. Zob. też: EU Neighbourhood Info Centre Webpage, <www.Enpi-Info.Eu/Main.Php?Id_Type=2&Id=402#Eni>.

wykonania (ma ona działać podobnie jak obecne programy SPRING/EAPIC). Te środki, szacowane na ok. 1,5–1,8 mld euro (w zależności od wysokości budżetu ENI), byłyby udzielane *ad hoc* wybranym państwom na podstawie oceny ich postępów w demokratycznej transformacji. Pomogłoby to uelastyczyć obecny system sztywno ustalanych narodowych alokacji.¹¹² Biorąc pod uwagę wybór beneficjentów w ramach programów SPRING i EAPIC, w najbliższej perspektywie szansę na skorzystanie z tych funduszy ma 7–9 państw. Oczywiście jest jednak, że przy obecnym stanie finansów polityki sąsiedztwa żadna kwota funduszy nie stanowi dla sąsiadów UE wystarczającej zachęty do podejmowania dodatkowych reform, jeśli nie ma ku temu woli politycznej. Porażką zakończyło się zastosowanie wspomnianego instrumentu *Governance Facility*, podobnego w konstrukcji do planowanej rezerwy wykonania (50 mln euro rocznie w latach 2007–2008) – nagrodzone państwa nie przeprowadziły dodatkowych reform. Ponadto absorpcja unijnej pomocy na rządowe reformy (wsparcie budżetowe) pokazuje wyraźnie skalę zaangażowania danych państw. Na przykład w latach 2007–2010 wschodni sąsiedzi wykorzystali następujące części funduszy: Mołdawia 77%, Gruzja 74%, Ukraina 67%, Armenia 47%, Azerbejdżan 27%. Dzięki rezerwie wykonania wzrosła pomoc dla krajów przeprowadzających reformy z własnego wyboru (Mołdawia i Tunezja).¹¹³

Priorytetowe dziedziny tzw. nowej EPS są zasadniczo powtórzeniem oryginalnej koncepcji, postrzeganej od samego początku jako mało skuteczna. Przejmują wiele od tzw. starej EPS – promocję i wsparcie procesu demokratycznej transformacji, ustanowienie i reformę efektywnych instytucji, wzmocnienie praw podstawowych i praw człowieka, łącznie

¹¹² Jest to istotne, gdyż np. w latach 2007–2010 Azerbejdżanowi, zachowującemu polityczne *status quo*, przyznano 92 mln euro, podczas gdy wprowadzająca reformy *The Multiannual* Gruzja dostała niewiele więcej – 120,4 mln euro. Zob. E. KACA, *op. cit.*

¹¹³ *Ibidem.*

ze wsparciem dobrych rządów, reformą sądownictwa, walką z korupcją, jak również wsparciem trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego, któremu towarzyszyć ma modernizacja, jak również integracja z globalnym systemem ekonomicznym. Nowa Europejska Polityka Sąsiedztwa raz jeszcze ma być oparta na zasadzie „więcej za więcej” (*more for more principle*). Tym samym wprowadzenie tej zasady w 2011 r. należy uznać za kluczową innowację zrewidowanej polityki sąsiedztwa. Unia Europejska wskazuje jeszcze bardziej jasno niż poprzednio, że zredukuje swoje wsparcie dla tych reżimów, które opóźnią, zahamują lub przedwcześnie odrzucą plany reform. Polityka „więcej za więcej”, oparta na tzw. pozytywnej warunkowości, już stanowi podstawę „starej EPS”, nie tylko w znaczeniu oferty „wszystko, ale nie instytucje” zaproponowanej przez przewodniczącego Komisji Romano Prodiego. Stanowcze odwołanie się do zasady „mniej za mniej” (*less for less*) wskazuje, z drugiej strony, większą determinację UE do niezawahania się we wprowadzaniu sankcji za antyreformatorskie zachowanie, zamiast wzajemnego zaakceptowania go. W konsekwencji Unia Europejska grozi tym państwom, które ograniczają reformy, co prowadzi do zmniejszenia pomocy finansowej i wsparcia sektorowego.¹¹⁴

2.4. Partnerstwo Wschodnie – założenia i implementacja

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego¹¹⁵ miała nadać nowy impuls relacjom Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami: Ukrainą, Mołdawią, Białorusią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Jest ona najbardziej aktualnym z wypracowanych podejść UE do zacieśnienia współpracy

¹¹⁴ T. SCHUMACHER, *New Neighbours, Old Formulas. The ENP One Year After the Start of the Arab Spring*, [w:] *The Arab Spring: One Year Later: Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab European Cooperation*, red. A. GHALLI, I. HEGAZY, „Europe in Dialogue”, issue 2, 2012, s. 89–99.

¹¹⁵ *Eastern Partnership Summit: Joint Declaration, Prague, 7 May 2009*, <<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/press-releases/eastern-partnership-summit-natural-dimension-of-eu-foreign-policy-20097>>, [data dostępu: 12.03.2013].

z jej sąsiadami na wschodzie w wybranych obszarach polityk. Inicjatywa ta, choć zakładała przewartościowanie całościowej polityki UE, w zakresie celów głównych oparta jest na idei Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ale znacznie ją uszczegółowia.¹¹⁶ Dlatego Partnerstwo Wschodnie nadal różni się od procesu rozszerzenia, który określany jest jako „najbardziej skuteczny instrument polityki zagranicznej UE”. Dotyczy bowiem głównie państw europejskich, wobec których proces rozszerzeniowy został odłożony na wiele lat. Partnerstwo Wschodnie jest zatem postrzegane przez wielu również jako alternatywa dla klasycznej polityki rozszerzenia.¹¹⁷ Czy zatem Partnerstwo Wschodnie może rzeczywiście dać nowy impet w relacjach Unii Europejskiej z państwami Europy Wschodniej, a jednocześnie służyć wzmocnieniu jej pozycji jako aktora globalnego? Inicjatywa wysunięta przez rządy Polski i Szwecji (jej inicjatorami byli ministrowie spraw zagranicznych Radosław Sikorski i Carl Bildt), oprócz potrzeby równoważenia polityki zagranicznej UE ze wzmocnionym stopniowo wymiarem południowym, była również efektem postępującego wzrostu tendencji autorytarnych w państwach wschodniego sąsiedztwa. Na decyzji o modyfikacji przez Unię Europejską szerokiej w sensie podmiotowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zaważyła w pewnym sensie również rosyjska interwencja w Gruzji w 2008 r., która groziła destabilizacją na całym Kaukazie Południowym.

Za główny cel Partnerstwa Wschodniego uznano „stworzenie warunków do zbliżenia/stowarzyszenia politycznego i integracji ekonomicznej między Unią Europejską a zainteresowanymi państwami partnerskimi”.¹¹⁸ W wymiarze praktycznym oznacza to utworzenie strefy wolnego handlu

¹¹⁶ *Presidency Conclusions, European Council Conclusions*, Brussels, 11–12 December 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf>, [data dostępu: 12.10.2013].

¹¹⁷ W. DRESCHER, *The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?* „Discussion Paper”, Center for European Integration Studies 194, 2009.

¹¹⁸ *Eastern Partnership Summit: Joint Declaration*, Prague, *op. cit.*

i integrację gospodarek partnerów z rynkiem europejskim, wdrożenie standardów unijnych w tych państwach, doprowadzenie do zniesienia wiz dla obywateli adresatów partnerstwa, współpracę w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Nie podjęto jednak decyzji w kwestii określenia, czy zaferowana będzie tym państwom perspektywa członkostwa.¹¹⁹ Autorzy inicjatywy z 2008 r., Polska i Szwecja, za priorytet uznali pogłębioną współpracę i działania integracyjne, podejmowane przy przestrzeganiu unijnych wartości, norm i standardów.

W celu wzmocnienia tego kierunku w polityce UE wschodnim sąsiadom zaproponowano uzupełnienie dotychczasowego dwustronnego charakteru współpracy – o poziom wielostronny, którego celem było nie tylko zacieśnianie relacji Unii z całym regionem, ale też między państwami Europy Wschodniej, poprzez „budowanie więzi regionalnych” (*region building*). Ma się to odbywać poprzez stworzenie formatu wymiany informacji i doświadczeń partnerów w ramach czterech platform tematycznych w zakresie: transformacji (demokracji, dobrego rządzenia i stabilności), reform i modernizacji (integracji ekonomicznej i konwergencji z politykami wspólnotowymi), bezpieczeństwa energetycznego i kontaktów międzyludzkich. W tym znaczeniu Partnerstwo Wschodnie można traktować jako kolejny etap ewolucji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Należy zwrócić uwagę, iż program partnerstwa nie obejmuje swym zasięgiem Rosji, która z własnej woli nie brała również udziału w EPS. Państwo to może jednak uczestniczyć w niektórych projektach wspólnych.¹²⁰

W wymiarze funkcjonalnym Partnerstwo zostało wzmocnione o ramy instytucjonalne na różnych poziomach. Były to: spotkania

¹¹⁹ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 13–14.

¹²⁰ *Communication from the Commission to the Council to the European Parliament and the Council on the Eastern Partnership*, COM (2008) 823, Brussels, 3.12.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>>.

głów państw i rządów krajów partnerskich (co dwa lata), ministrów spraw zagranicznych (połączone z Radą ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, raz do roku na wiosnę),¹²¹ konferencje ministrów odpowiednich resortów, spotkania tematyczne wyższych urzędników (dyplomatów) zaangażowanych w reformy w poszczególnych obszarach polityki¹²² oraz ekspertów. Ponadto odbywają się spotkania parlamentarnego zgromadzenia wydelegowanych deputowanych z Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw objętych Partnerstwem Wschodnim w ramach Euronest.¹²³ Uzupełniają je kooperacja przedstawicieli biznesu, samorządów oraz współpraca pozarządowa, jak też wielostronne projekty flagowe (m.in. zarządzanie granicami, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, zarządzanie środowiskowe, dywersyfikacja dostaw energii).¹²⁴ W Partnerstwie Wschodnim nie znalazły się

¹²¹ Pierwsze spotkanie ministrów spraw zagranicznych partnerstwa odbyło się w Brukseli 8 grudnia 2009 r. Zaaprobowano na nim programy robocze czterech platform tematycznych, a także uruchomiono cztery inicjatywy flagowe Partnerstwa Wschodniego. Podczas nieformalnego spotkania ministrów w Sopocie 24 maja 2010 r. utworzono Grupę Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego. Drugie oficjalne spotkanie odbyło się w Brukseli 13 grudnia 2010 r. Komisja zaprezentowała raport na temat wdrożenia założeń PW w 2010 r.

¹²² Organizowane były w ramach tzw. czterech platform tematycznych, zgodnych z głównymi obszarami współpracy, tj. demokracja, dobre zarządzanie i stabilność, integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE, bezpieczeństwo energetyczne, kontakty międzyludzkie.

¹²³ Inauguracja Euronestu, planowana pierwotnie na 2009 r., odbyła się 3 maja 2011 r., uroczystego otwarcia dokonali Jerzy Buzek – przewodniczący Parlamentu Europejskiego oraz 50 przedstawicieli parlamentów państw partnerskich, z wyjątkiem Białorusi. Powołano cztery stałe komitety: komitet ds. politycznych, praw człowieka i demokracji; komitet ds. integracji ekonomicznej, dostosowania prawa i konwergencji z politykami wspólnotowymi; komitet ds. bezpieczeństwa energetycznego; komitet ds. społecznych, edukacji, kultury i społeczeństwa obywatelskiego. Każdy będzie się składał z 15 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i 15 przedstawicieli parlamentów państw partnerskich. *Euronest*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/euronest>>.

¹²⁴ Do tej pory zorganizowano 5 spotkań (czerwiec 2009 r., październik – listopad 2009 r., kwiecień – maj 2010 r., październik – listopad 2010 r., kwiecień 2011 r.). *Thematic Platforms*, <http://www.easternpartnership.org/thematic_platforms>.

kwestie odnoszące się do tzw. twardego bezpieczeństwa, w tym uregulowania zamrożonych konfliktów regionalnych.¹²⁵ Hipotetycznie może to umożliwić w zamian wykorzystanie w pełni „miękkiej siły” Unii i w sposób pośredni przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie.¹²⁶

Tabela 4: Ramy instytucjonalne Partnerstwa Wschodniego

Ramy instytucjonalne	Szczyty Partnerstwa Wschodniego	Rada Partnerstwa Wschodniego	Sekretariat/ Specjalny Koordynator	Współpraca parlamentów
Skład	Państwa członkowskie UE i wschodni sąsiedzi, koordynowani przez prezydencję, przy wsparciu Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB	Spotkania ministerialne	Były premier lub prezydent	Parlament Europejski i parlamenty państw partnerskich
Funkcjonowanie	Co 2 lata – na szczeblu szefów państwa lub rządów Partnerstwa Wschodniego oraz – raz w roku – na szczeblu ministrów spraw zagranicznych	<i>Ad hoc</i> ; cztery platformy tematyczne: 1) demokracja, dobre rządy i stabilność; 2) integracja gospodarcza i konwergencja w zakresie polityk UE; 3) bezpieczeństwo energetyczne; 4) kontakty między narodami	<i>Ad hoc</i> ; współpraca pomiędzy wschodnimi partiami, instytucjami w Brukseli a państwami członkowskimi na wyższym poziomie	<i>Ad hoc</i>

Źródło: opracowanie własne.

¹²⁵ Kwestie bezpieczeństwa regionalnego objęte są zakresem tzw. II filaru UE – Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

¹²⁶ B. WOJNA, M. GNIAZDOWSKI, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, „Biuletyn PISM” nr 24(556), 2009, s. 1.

Tabela 5: Implementacja Partnerstwa Wschodniego 2009–2013

Współpraca wielostronna	Instrumenty	Realizacja
	Szczyty szefów państw i rządów PW (raz na 2 lata)	I szczyt PW w Pradze, 23 maja 2009 r. II szczyt PW w Warszawie, 29 i 30 września 2011 r. III szczyt PW w Wilnie, 28 i 29 listopada 2013 r.
	Spotkania ministrów spraw zagranicznych państw UE i partnerskich (raz do roku wiosną)	Odbywają się zgodnie z założeniami
	Spotkania wyższych urzędników w ramach czterech platform tematycznych (2 razy do roku)	Odbywają się zgodnie z założeniami
	Zgromadzenie Parlamentarne Euronest (przedstawiciele PE i deputowanych z państw partnerskich (łącznie z przedstawicielami demokratycznych sił na Białorusi))	Pierwsze posiedzenie odbyło się w I poł. 2011 r. bez udziału delegacji z Białorusi
	Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (raz do roku)	Pierwsze spotkanie Forum odbyło się 16–17 listopada 2009 r. w Brukseli ¹²⁷ Drugie spotkanie Forum odbyło się listopada 2010 r. w Berlinie ¹²⁸ Między spotkaniami działa Komitet Sterujący ¹²⁹ Trzecie spotkanie Forum odbyło się w listopadzie 2011 r. w Poznaniu ¹³⁰ Czwarte spotkanie Forum w Sztokholmie, 29 listopada 2012 r. Piąte spotkanie Forum PW w Wilnie, 29–30 listopada 2013 r.

¹²⁷ *First meeting of the Civil Society Forum* (16–17 November 2009) – Brussels, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/first_csf_meeting_2009_en.htm>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].

¹²⁸ *Second meeting of the Civil Society Forum* (18–19 November 2009) – Berlin, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/second_csf_meeting_2010_en.htm>, [data dostępu: 20.01.2012 r.].

¹²⁹ *The CSF Steering Committee*, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/steering_committee_en.htm>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].

¹³⁰ *Civil Society Forum in Poznan* 28–30 November 2011, <<http://www.eap-csf.eu/en/news-events/upcoming-meetings/civil-society-forum-in-poznan28-30-november>>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].

Współpraca wielostronna	Instrumenty	Realizacja
	Cztery platformy tematyczne	1 i 2 runda spotkań odbyły się w 2009 r. ¹³¹ 3 i 4 runda spotkań odbyły się w 2010 r.
	Inicjatywy flagowe	Wszystkie 5 inicjatyw flagowych, z wyjątkiem Dywersyfikacji dostaw energii – Południowy Korytarz, zostały zainicjowane, ale znajdują się we wstępnej fazie ¹³²
	Zgromadzenie Samorządów Regionalnych i Lokalnych ¹³³	Propozycja
	Forum Biznesu PW ¹³⁴	Pierwsze spotkanie: 30 września 2011 r. w Sopocie, towarzyszące szczytowi PW

¹³¹ Pierwsza runda spotkań w ramach platform tematycznych w 2009 r. odbyła się w czerwcu 2009 r., druga w październiku 2009 r., trzecia runda trwała od kwietnia do czerwca 2010 r. i czwarta od października do listopada 2010 r. w Brukseli. Patrz: *The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2009*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2009/index_en.htm>; *The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2010*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2010/index_en.htm>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].

¹³² *The Eastern Partnership – Flagship Initiatives*, <http://eeas.europa.eu/eastern/initiatives/index_en.htm>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].

¹³³ *Partnerstwo Wschodnie – Komitet Regionów mobilizuje się do wsparcia reform strukturalnych niezbędnych w krajach partnerskich*, Komitet Regionów, Zgromadzenie przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych UE, Komunikat Prasowy, 13 grudnia 2010 r., Bruksela, COR/10/92, <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=template&id=LIST_PRESS_RELEASE_2011&sm=242b1690-5c24-4734-bfeb-92dc72b3cf9>, [data dostępu: 20.01.2012 r.].

¹³⁴ Forum zostało zainicjowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, a jego organizatorem jest Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan i BUSINESSEUROPE. Forum było organizowane w ramach polskiej prezydencji w Radzie UE. Celem forum jest wypracowanie i przedstawienie rekomendacji środowisk biznesowych w sprawie kierunków rozwoju Partnerstwa Wschodniego w sferze gospodarczej, a także aktywizacja środowisk biznesowych wspierających integrację gospodarczą krajów Partnerstwa Wschodniego z Unią Europejską.

Współpraca dwustronna	Instrumenty	Realizacja
	Umowy stowarzyszeniowe (AA)	Rozpoczęcie negocjacji ze wszystkimi państwami PW, oprócz Białorusi; Ukraina (listopad 2009 r., 21 marca 2014 r. podpisano polityczną część umowy ¹³⁵ Mołdawia (od stycznia 2010 r., paraflowana w listopadzie 2013 r.), państwa Kaukazu Południowego (od lipca 2010 r., Gruzja paraflowała w listopadzie 2013 r.)
	Umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA)	Rozpoczęcie negocjacji z Ukrainą w 2007 r., z Gruzją (zakończyła negocjacje w lipcu 2013 r., paraflowała w listopadzie 2013 r.), Ukrainą (już w 2007 r.) i Mołdawią (paraflowanie w listopadzie 2013 r.)
	Liberalizacja systemu wizowego	Opracowane plany działań liberalizacji reżimu wizowego dla Ukrainy (w listopadzie 2010 r.) i Mołdawii (styczeń 2011 r.), kwiecień 2014 r. liberalizacja reżimu wizowego z Mołdawią; Gruzja podpisała umowę o readmisji w ułatwieniach wizowych; Armenia i Azerbejdżan przygotowują się do podpisania takiej umowy

Źródło: opracowanie własne.

Adresatami Partnerstwa Wschodniego są także wschodnioeuropejskie społeczeństwa. Dowodem na wzmacnianie tego obszaru była inauguracja, w przeddzień szczytu w Pradze, Forum Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego, którego celem jest wspieranie rozwoju kontaktów międzyludzkich, budowa społeczeństwa obywatelskiego i instytucji demokratycznych. Forum zrzesza organizacje obywatelskie, stowarzyszenia branżowe, organizacje pracodawców, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, ośrodki analiz, fundacje *non-profit* i inne ośrodki działające na rzecz społeczeństwa

¹³⁵ *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, 23.11.2009 r., <http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [data dostępu: 20.01.2012 r.].

obywatelskiego.¹³⁶ Ponadto istnieje tzw. grupa przyjaciół Partnerstwa Wschodniego (inaczej Grupa Informacyjno-Koordynacyjna), jako luźna, nieformalna grupa państw i międzynarodowych organizacji finansowych, które formalnie nie uczestniczą w Partnerstwie Wschodnim, ale chcą wspierać jego inicjatywy *ad hoc* w formie finansowej lub technicznej w zakresie konkretnych projektów.¹³⁷ Finansowanie współpracy Unii Europejskiej z szóstką państw partnerstwa ma na celu przede wszystkim wsparcie adaptacji miejscowych norm prawnych do *acquis communautaire*, zwiększenia praworządności oraz transformacji gospodarczej.

Najbliższym celem UE jest wprowadzenie nowej generacji porozumień o współpracy, nazywanych porozumieniami stowarzyszeniowymi (*association agreements*), w miejsce obecnych porozumień o partnerstwie i współpracy podpisywanych w latach 90. Cel stowarzyszenia to stopniowe zbliżanie się obu stron, zgodnie ze wspólnymi wartościami. Chodzi przede wszystkim o prowadzenie pogłębionego dialogu politycznego, zachowanie i wzmacnianie pokoju i stabilizacji zarówno w regionie, jak i w wymiarze międzynarodowym, pogłębianie stosunków gospodarczych i handlowych oraz współpracę w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na rzecz wzmocnienia praworządności, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Postanowienia Układu o stowarzyszeniu zakładają również prowadzenie intensywnego dialogu na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, szerzenie pokoju i sprawiedliwości

¹³⁶ Dotychczas odbyły się spotkania w ramach FSO: 16–17 listopada 2009 r., 18–19 listopada 2010 r., 28–30 listopada 2011 r. w Poznaniu. *Civil Society Forum*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/civil-society-forum>>.

¹³⁷ Grupa zainaugurowana została oficjalnie w Brukseli 29 września 2010 r., przystąpiły do niej: USA, Rosja, Turcja, Norwegia, Szwajcaria, Kanada, Japonia, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. *Group of Friends of Eastern Partnership*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/group-friends-eastern-partnership>>.

międzynarodowej poprzez ratyfikowanie i wykonanie Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego. Układ przewiduje także szeroką współpracę sektorową, skoncentrowaną na wspieraniu kluczowych reform i promowaniu wzrostu gospodarczego oraz realizację zasad dobrego rządzenia i współpracy w ponad 30 sektorach (m.in. energia, transport, ochrona środowiska, rozwój i ochrona społeczna, edukacja, kultura).

Obecnie najbliższe podpisanie porozumień są Gruzja i Mołdawia, które mimo presji i gróźb ze strony Rosji, dokonały parafowania tych umów na szczycie w Wilnie.¹³⁸ Dokumenty te obejmują również porozumienia o strefie wolnego handlu i mają zostać podpisane w ciągu roku. Dzięki porozumieniu o wolnym handlu oba państwa uzyskają dostęp do unijnego rynku, co może pomóc w uniezależnieniu ich gospodarek od Rosji (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*). Większość państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polska, w oświadczeniach rządowych wyraziła zgodę na podpisanie na szczycie tych dokumentów między Unią a najbardziej, jak dotychczas, obiecującą zbliżenie z UE – Ukrainą.¹³⁹ Ze względu na wstrzymanie przez rząd Ukrainy procesu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej tuż przed szczytem 21 listopada 2013 r., jej szanse znacznie się oddaliły.¹⁴⁰

¹³⁸ Podpisanie umowy stowarzyszeniowej zaplanowano na 27 czerwca 2014 r.

¹³⁹ Rada Ministrów wyraziła zgodę na podpisanie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi a Ukrainą. Układ stowarzyszeniowy ustanawia także Pogłębioną i Kompleksową Strefę Wolnego Handlu (DCFTA). Zob. „Uchwała w sprawie udzielenia zgody na podpisanie Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony”, Rada Ministrów RP, 21.11.2013 r., <<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-udzielenia-zgody-na-podpisanie-ukladu-o-stowarzyszeniu.html>>, [data dostępu: 25.11.2013].

¹⁴⁰ 21 listopada 2013 r. Rada Najwyższa Ukrainy nie poparła żadnego z sześciu projektów ustaw zezwalających na wypuszczenie z więzienia byłej premier Julii Tymoszenko. Od jej uwolnienia zależały losy umowy stowarzyszeniowej UE – Ukraina. Planowano, że do jej podpisania dojdzie na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w dniach 28–29 listopada 2013 r.

Najbardziej realną, konkretną ofertą programową inicjatywy partnerstwa jest otwarcie perspektywy zniesienia reżimu wizowego między UE a państwami objętymi tym programem. Znów najbliższa temu procesowi jest Mołdawia. Na szczycie w Wilnie Unia zadeklarowała zniesienie wiz dla obywateli tego państwa.¹⁴¹ Stało się to realne parę miesięcy później w kwietniu 2014 r. Premier Mołdawii Iurie Leanca i prezydent Gruzji Giorgi Margwelaszwili zapewniali w Wilnie, że podążanie „europejską drogą” jest priorytetem ich państw. „Sygnał, że wizy dla Mołdawian zostaną zniesione, dotrze także na Ukrainę i pokaże, że zbliżenie z UE jest naprawdę możliwe nie tylko w wymiarze politycznym, ale także w praktycznym wymiarze relacji międzyludzkich”.¹⁴²

¹⁴¹ *Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission IP/13/117027/11/2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-170_en.htm>, [data dostępu: 28.11.2013]. Jest to pierwszy krok długoterminowego celu, jakim jest zniesienie wiz wjazdowych dla obywateli Mołdawii, którzy już czerpią korzyści z Porozumienia o ułatwieniach wizowych z UE podpisanego 1 stycznia 2008 r., które weszło w życie 1 lipca 2013 r. Ustanawia ono niższe opłaty wizowe dla wszystkich Mołdawian ubiegających się o wizy z 60 do 35 euro. Zniesiono opłaty dla szerokiej kategorii obywateli, tj. dzieci, emeryci, studenci, członkowie rodzin mieszkających w UE, potrzebujący pomocy medycznej, dziennikarze, pracujący w firmach UE. Porozumienie o ułatwieniach wizowych ma również uprościć i przyspieszyć procedury oraz zapewnić łatwiejszy dostęp do wiz długoterminowych. Mołdawia zniosła obowiązek wizowy dla obywateli Ukrainy 1 stycznia 2007 r. Dialog o liberalizacji wizowej między Mołdawią a UE został ustanowiony 15 czerwca 2010 r., a Plan działań liberalizacji wizowej (VLAP) został zaprezentowany władzom Mołdawii w styczniu 2011 r. W piątym raporcie na temat implementacji planu Komisja uznała, że Mołdawia spełniła wszystkie punkty zawarte w czterech blokach drugiej fazy planu (IP/13/1085). W szczególności Mołdawia skutecznie ukończyła reformy ministerstwa spraw wewnętrznych, kontynuację współpracy sądowej w kwestiach kryminalnych z państwami członkowskimi UE oraz współpracę w zakresie polityki wewnętrznej. Liczba aplikujących o wizy krótkoterminowe obywateli mołdawskich pozostała stała w ciągu ostatnich 3 lat; oscyluje między 50.000 a 55.000. Tym samym wskaźnik odmowy wydania wiz zmniejszył się wyraźnie z 11,4% w 2010 do 6,5% w 2012 r.

¹⁴² *Ukraina jednak bliżej Wschodu*, Euractiv, 30.11.2013.r. <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/ukraina-jednak-bliiej-wschodu-005275>>, [data dostępu: 1.12.2013].

2.5. *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*

Partnerstwo Wschodnie bazuje w dużym stopniu na dotychczasowych instrumentach finansowych stosowanych w EPS. Wsparcie odbywa się w ramach podstawowego instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, z którego w latach 2010–2013 przeznaczono dodatkową sumę 600 mln euro.¹⁴³ Do tego czasu środki przeznaczone dla państw sąsiadujących z Unią na wschodzie przekazywane były przez program TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*). Wraz z utworzeniem jednolitego systemu finansowego w ramach EPS zrezygnowano z oddzielnych mechanizmów dla wschodnich i południowych sąsiadów.¹⁴⁴ Dla państw partnerstwa środki w latach 2007–2010 rozkładały się następująco: 98,4 mln euro dla Armenii, 92 mln euro dla Azerbejdżanu, 120,4 mln dla Gruzji, dodatkowe 500 mln na konsekwencje wojny w sierpniu 2008 r., 209,7 mln euro dla Mołdawii i 494 mln euro dla Ukrainy.¹⁴⁵ Państwa Partnerstwa Wschodniego mogą też korzystać z pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Z dodatkowych źródeł mogą być dofinansowane również konkretne projekty w regionie.

Suma 600 mln euro przeznaczona na Partnerstwo Wschodzie również została podzielona nierówno na kolejne lata realizacji:

¹⁴³ *Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, European Commission External Relations Directorate General European Neighbourhood Policy, 16 December 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf>.

¹⁴⁴ P. MARCINKOWSKA, *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. SZEPTYCKI, Warszawa 2011, s. 85–87.

¹⁴⁵ Źródło: *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013*, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>. Wsparcie dla państw Partnerstwa Wschodniego, dane MEMO 08/762, 3.12. 2008.

w 2010 r. przyznano 85 mln euro, w 2011 r. 110 mln euro, w 2012 r. miała wzrosnąć do 175 mln euro, w 2013 r. 230 mln euro.¹⁴⁶ Pula środków ma być podwyższana zgodnie z pogłębianiem wdrażania celów partnerstwa.

Programy wsparcia finansowego dla państw Partnerstwa Wschodniego to:¹⁴⁷

- *Kompleksowy Program Rozwoju Instytucjonalnego (CIB)* – celem jest wsparcie reform wewnętrznych w państwach partnerów wschodnich poprzez przygotowanie ich do zawarcia i implementacji umów stowarzyszeniowych, utworzenia pogłębianych stref wolnego handlu i liberalizacji systemu wizowego.¹⁴⁸ Formą realizacji CIB są: system *twinning* w ramach wizyt dwustronnych przedstawicieli państw UE w krajach partnerskich, szkolenia i stypendia zawodowe. Rozdział środków finansowych w ramach tego programu rozkłada się następująco: Armenia 32,81 mln euro, Azerbejdżan – 19,20 mln euro, Gruzja – 30,86 mln euro, Mołdawia – 41,16 mln euro, Ukraina – 43,37 mln euro.¹⁴⁹
- *Pilotażowe Programy Rozwoju Regionalnego* – celem jest wsparcie lokalnych potrzeb w zakresie infrastruktury, kapitału ludzkiego, małych i średnich przedsiębiorstw, zgodnie z polityką spójności UE. Przewidywane jest następujące rozdzielanie środków: Armenia – 7,12 mln euro, Azerbejdżan – 9,29 mln euro, Białoruś – 10,38 mln euro, Gruzja – 7,43 mln euro, Mołdawia – 6,98 mln euro, Ukraina – 30,79 mln euro.¹⁵⁰

¹⁴⁶ *Eastern Partnership Funds*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>>.

¹⁴⁷ B. PISKORSKA, *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej UE*, s. 154–158.

¹⁴⁸ Dotychczas podpisano dokumenty z Mołdawią, Ukrainą i Gruzją.

¹⁴⁹ *Informacja na temat procesu uruchamiania inicjatyw UE w ramach Partnerstwa Wschodniego*, <<http://www.msz.gov.pl/index.php?document=39768>>.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

- *Wielostronny wymiar Partnerstwa Wschodniego* – na jego finansowanie przeznaczono 350 mln euro, z czego 160 mln euro realizację inicjatyw flagowych partnerstwa, tj. Zintegrowany Program Zarządzania Granicami (IBM) – 44,5 mln euro, program Wsparcie dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (*SME Facility*) – 57 mln euro, regionalne rynki energetyczne i efektywność energetyczna – 41 mln euro, program zapobiegania klęskom naturalnym i katastrofom wywołanym przez człowieka – 12 mln euro, dobre zarządzanie środowiskiem – 12 mln euro.¹⁵¹
- *Dwustronny wymiar Partnerstwa Wschodniego* – powstał w celu realizacji planów działania w ramach EPS. W latach 2011–2013 wsparcie wyniosło 1,2 mld euro (w latach 2007–2010 było 1 mld euro) z ENPI na wymiar dwustronny, oprócz Białorusi. Pozostałe państwa otrzymały pomoc: Mołdawia – 482 mln euro, Gruzja – 300 mln euro, Armenia – 255 mln euro i Azerbejdżan – 214 mln euro.¹⁵² Państwa o największym postępie w demokratyzacji założonym w planie działania mogą otrzymać dodatkowe fundusze z instrumentu *Governance Facility*, którego roczny budżet wynosi 50 mln euro. Ponadto w szczególnych sytuacjach Unia Europejska może udzielać wsparcia ekonomicznego w formie pożyczek i grantów.
- *Wsparcie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego* – w formie długoterminowych pożyczek na inwestycje w obszarze transportu, telekomunikacji, energii, małych i średnich przedsiębiorstw. W latach 2007–2013 EBI przyznał 3,7 mld euro adresatom partnerstwa i Rosji. EBI dysponuje też własnym funduszem skierowanym odrębnie do wschodnich sąsiadów – *Eastern Partners Facility* (EPF) jako dodatkowy instrument finansowy na inwestycje od 2009 r., wynoszący 1,5 mld euro, oraz *Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund*

¹⁵¹ *Eastern Partnership Funds*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>>.

¹⁵² *Ibidem*.

(EPTAF), powołany w grudniu 2010 r. i oferujący pomoc techniczną dla lokalnych partnerów (planuje się budżet na 10 mln euro).¹⁵³

- *Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny (NIF)* – w celu wsparcia konkretnych projektów inwestycyjnych (głównie infrastrukturalnych i wsparcia MSP) w państwach partnerstwa, przy współpracy Komisji Europejskiej, państw członkowskich UE i europejskich instytucji finansowych. Przeznaczono na niego w latach 2007–2013 700 mln euro.¹⁵⁴

W odpowiedzi na antydemokratyczne tendencje w Libii i na Białorusi podczas półrocznego przewodnictwa Polski w UE powołano flagową inicjatywę prezydencji, czyli Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy*). Inicjatywa ta odpowiada za wsparcie i rozwój demokracji w bezpośrednim sąsiedztwie UE, a także jest przedłużeniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Z prawnego punktu widzenia fundusz jest organizacją pozarządową, zarządzaną w sposób europejski. W skład Rady Zarządzającej Funduszu wchodzi 28 państw członkowskich UE, Szwajcaria i przedstawiciele KE, PE, ESDZ. Wsparcie finansowe zapewniono z funduszy europejskich, jak również z pieniędzy bezpośrednio przekazanych przez państwa członkowskie.¹⁵⁵ Na czele funduszu stanął Polak Jerzy Pomianowski.

Dodatkowe projekty, z których mogą być finansowane państwa Partnerstwa Wschodniego, obejmują: *Program Kulturalny* – z budżetem 12 mln euro, *Jean Monnet, e-Twinning, Youth in Action, Erasmus Plus*.

¹⁵³ *Factsheet. EIB financing in the EU's Eastern Neighbours*, <http://www.eib.org/projects/publications/eib_factsheet_eastern_neighbours.htm>.

¹⁵⁴ *Neighbourhood Investment Facility*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/neighbourhood-investment-facility>>.

¹⁵⁵ Patrz: rozmowa wideo z wiceministrem Jerzym Pomianowskim, dyrektorem wykonawczym Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji o promocji i wspieraniu demokracji, MSZ, 16 stycznia 2013 r., <<http://www.youtube.com/watch?v=bYwTWRol8A8>>, [data dostępu: 25.01.2013].

Od samego początku powstania obu programów: Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego finansowanie obu inicjatyw wzbudza obawy wśród państw członkowskich UE co do konsekwencji nowej propozycji dla unijnego budżetu. Największe obawy podkreślali południowi sąsiedzi UE, upatrując w tym groźbę zwiększenia środków finansowych dla partnerów wschodnich UE kosztem wymiaru południowego. Rewolucyjne wydarzenia w regionie Morza Śródziemnego zdominowały uwagę UE również w aspekcie finansowania polityki sąsiedztwa. Południowi członkowie UE zaproponowali m.in., aby przeanalizować założenia programowania Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa na lata 2011–2013, rozszerzyć zakres stosowanych instrumentów, np. o Instrument na rzecz Stabilności, Instrument na rzecz Współpracy i Rozwoju oraz Europejski Instrument Demokracji i Praw Człowieka, a także udzielać większego wsparcia kredytowego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Chociaż obecnie 2/3 funduszy EPS przeznaczonych jest dla tego obszaru, a dla Europy Wschodniej przypada tylko 1/3, sygnatariusze omawianego dokumentu uznali, że istnieją dysproporcje w podziale środków, liczonych *per capita*, przeznaczonych na prowadzenie polityki sąsiedztwa UE, zaznaczając, że wynoszą one w Egipcie 1,8 euro rocznie na mieszkańca, w Tunezji – 7 euro, a w Mołdawii – 25 euro.

W 2010 r., w związku ze średniookresowym przeglądem budżetu, UE podjęła próbę dostosowania swoich działań do postępów sąsiadów oraz zmian w jej otoczeniu. W przeciwieństwie do wschodnich sąsiadów, nowe programy krajowe na lata 2011–2013 przyjęte dla państw południowego sąsiedztwa były jednak w większości niemal kopią wcześniejszych, gdyż w tych państwach zabrakło wyraźnych zmian, które wymuszałyby ich rewizję. Również w przypadku Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB), pełniącego ważną funkcję w prowadzeniu polityki sąsiedztwa, już obecnie istnieje olbrzymia dysproporcja środków na korzyść południa, którą pogłębiają wieloletnie doświadczenia oraz

ułatwienia, jakie państwa południowego sąsiedztwa mają w korzystaniu z kredytów EIB.¹⁵⁶

Zagadnienia finansowania współpracy UE z szóstką państw partnerstwa Komisja Europejska uregulowała w swoim komunikacie, potwierdzonym w deklaracji szczytu w Brukseli.¹⁵⁷ Poziom finansowego wsparcia w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa wynosił w 2008 r. 450 mln euro, kwota wzrosła do ok. 785 mln euro w roku 2013. W grudniu 2009 r. zatwierdzono ostatecznie decyzję o przyznaniu wyłącznie na samo partnerstwo w latach 2010–2013 dodatkowej sumy 600 mln euro.¹⁵⁸ Dla państw Partnerstwa Wschodniego środki w latach 2007–2010 rozkładały się następująco: 98,4 mln euro dla Armenii, 92 mln euro dla Azerbejdżanu, 120,4 mln euro dla Gruzji, dodatkowe 500 mln euro na konsekwencje wojny w sierpniu 2008 r., 209,7 mln euro dla Mołdawii i 494 mln euro dla Ukrainy.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Linia kredytowa EIB dla śródziemnomorskich sąsiadów na lata 2007–2013 wynosi 8,7 mld euro, z czego już wykorzystano 6,8 mld euro. Dla porównania: mandat EIB dla wschodnich sąsiadów, łącznie z Rosją, przewiduje w tym samym okresie 3,7 mld euro, z czego Ukraina, Gruzja, Mołdawia i Armenia wykorzystały łącznie około 880 mln euro. Ze względu na sytuację polityczną na Białorusi kraj ten nie ma dostępu do kredytów z EIB. B. PISKORSKA, *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej UE*, s. 157–158.

¹⁵⁷ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Partnerstwo Wschodnie*, Bruksela, 3.12.2008, KOM(2008) 823 wersja ostateczna.

¹⁵⁸ *Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, European Commission External Relations Directorate General European Neighbourhood Policy, 16 December 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf>.

¹⁵⁹ Źródło: *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013*, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>, Wsparcie dla państw wschodniego partnerstwa, dane MEMO 08/762, 3.12. 2008.

Tabela 6: Porównanie projektów polityki wschodniej Unii Europejskiej

Koncepcja	Rok	Zasięg terytorialny	Autorzy	Cel inicjatywy	Charakter relacji
Europejska Polityka Sąsiedztwa	2004	Mołdawia, Ukraina, Białoruś + państwa basenu M. Śródziemnego + państwa Kaukazu Południowego	Komisja Europejska	<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie dobrego sąsiedztwa • Wzmocnienie stabilności, bezpieczeństwa • Przeciwdziałanie tworzeniu nowej linii podziału między rozszerzoną Unią a jej sąsiadami 	Integracja z państwami najbardziej zaawansowanymi, brak jasnych perspektyw członkostwa
Wymiar wschodni UE	1998–2003	Mołdawia, Ukraina, Rosja, Białoruś	Polska	<ul style="list-style-type: none"> • Koordynowanie aktywności UE w regionie • Przewyciężenie podziałów w Europie 	Integracja z państwami najbardziej zaawansowanymi, brak jasnych perspektyw członkostwa
Synergia Czarnomorska	2007	Grecja, Turcja, Bułgaria, Rumunia, Ukraina, Rosja, Armenia, Azerbejdżan, Mołdawia	Komisja Europejska	<ul style="list-style-type: none"> • Inicjatywa współpracy regionalnej i sektorowej 	Integracja z państwami najbardziej zaawansowanymi, brak jasnych perspektyw członkostwa
Partnerstwo Wschodnie	2008	Mołdawia, Ukraina, Białoruś, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja	Polska Szwecja	<ul style="list-style-type: none"> • Polityczne stowarzyszenie • Integracja ekonomiczna • Wdrożenie standardów unijnych • Liberalizacja reżimu wizowego • Współpraca w zakresie bezpieczeństwa energetycznego 	Integracja z państwami najbardziej zaawansowanymi, brak jasnych perspektyw członkostwa

Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć, iż Unia Europejska, realizując Europejską Politykę Sąsiedztwa, w swoich działaniach była raczej reaktywna. Oznacza to, że większość zmian i przeobrażeń tej polityki była rezultatem wydarzeń w państwach wschodniego i południowego sąsiedztwa oraz odpowiedzi na nie. Trzeba pamiętać, że powodem powstania EPS było rozszerzenie Unii

o państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Na uruchomienie Partnerstwa Wschodniego w pewnym stopniu wpłynęła rosyjska interwencja w Gruzji oraz pośrednio rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy w 2009 r. Reforma tej polityki w 2011 r. nastąpiła wskutek „arabskiej wiosny”.¹⁶⁰ Natomiast protesty społeczne na Ukrainie pod koniec 2013 r., przeciwko spowolnieniu tempa integracji europejskiej i wstrzymaniu przez rząd Ukrainy negocjacji w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią, wymusiły konieczność zajęcia wspólnego stanowiska w ramach realizowanej polityki zewnętrznej.

W momencie powstania w 2004 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa była realizowana w relatywnie stabilnych uwarunkowaniach politycznych i ekonomicznych, które nie stanowiłyby większego zagrożenia dla tego projektu. Sytuacja w państwach arabskich, tzw. arabska wiosna na początku 2011 r. i obalenie reżimów w Tunezji, Egipcie i Libii oraz wojna rosyjsko-gruzińska na wschodzie w 2008 r. w pewnym stopniu wymusiły decyzję Unii o wprowadzeniu kolejnych zmian w polityce wobec obu grup sąsiadów.¹⁶¹ Efektem tego były modyfikacje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, które nie wpłynęły zasadniczo na zmianę jej podstawowych założeń, a miały służyć głównie zwiększeniu skuteczności jej instrumentów. Wśród nich znalazły się m.in.: 1) zwiększenie zróżnicowanego podejścia do każdego z sąsiadów uwzględniającego w większym stopniu uwarunkowania wewnętrzne i aspiracje wobec Unii; 2) wzmocnienie zasady warunkowości poprzez wprowadzenie zasady „więcej za więcej”, która uzależnia poziom wsparcia ze strony UE od postępów w integracji europejskiej i reformach wewnętrznych; 3) wzrost znaczenia i zaangażowania UE we współpracę ze społeczeństwem obywatelskim.¹⁶²

¹⁶⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 14.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 14.

¹⁶² R. SADOWSKI, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, „Komentarze OSW”, 25.05.2012, <<http://www.osw.waw.pl/publikacje/komentarze-osw/2012-05-25/pakiet-europejskiej-polityki-sasiedztwa-wnioski-dla-wschodnich>>, [data wejścia: 27.11.2013].

3. *Procesy antydemokratyczne w państwach Partnerstwa Wschodniego*

W ostatnich latach w Europie Wschodniej, a zwłaszcza w wybranych państwach objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, możemy zaobserwować znaczne pogorszenie sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej. Regres demokratyzacji zauważalny jest w szczególności na Ukrainie, gdzie pozbawienie wolności przywódców opozycji: byłej premier Julii Tymoszenko i Jurija Łucenki, budzące wątpliwości co do wymaganych standardów wybory parlamentarne z 2012 r. czy sprzeciw prezydenta W. Janukowycza wobec integracji Ukrainy z Unią Europejską, uaktywniły intensywną debatę na temat stanu demokracji w państwach Partnerstwa Wschodniego. Nie jest to jednak proces, który ma miejsce tylko na Ukrainie, ale we wszystkich państwach omawianego regionu, a zwłaszcza w Gruzji, Białorusi i Azerbejdżanie. Zauważalne cechy wspólne erozji systemów demokratycznych wymienionych państw to przede wszystkim: marginalizacja opozycji, łamanie praw człowieka, brak swobody działania niezależnych mediów, niedemokratyczne procesy wyborcze, wysoki poziom korupcji, selektywna sprawiedliwość, problemy ekonomiczne oraz koncentracja władzy politycznej w rękach przywódcy państwa. We wszystkich państwach regionu mamy do czynienia z konfliktem pokoleniowym, dotyczącym również wyboru modelu rozwoju: czy tego który praktykowany i promowany jest w Unii Europejskiej, czy tego na wschodzie (w Rosji)?

Trzeba pamiętać, że region Europy Wschodniej to obszar specyficzny, na którym doszło do niewyobrażalnej kiedykolwiek wcześniej transformacji istniejących struktur i systemów.¹⁶³ Precyzyjne zrozumienie ogółu wschodnioeuropejskich uwarunkowań transformacyjnych nie jest możliwe bez uwzględnienia całego kompleksu zjawisk i tendencji: politycznych,

¹⁶³ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, s. 85.

gospodarczych oraz społeczno-kulturowych. Każda z tych dziedzin należy do niezwykle złożonych. Co więcej, państwa te znalazły się we wrażliwych realiach geopolitycznych – usytuowane między Unią Europejską a Rosją, która ma przeciwstawną do UE wizję, jak ten region ma być zorganizowany. Rosja myśli bowiem w kategoriach integracji całego kontynentu, po rozpadzie w latach 90. ZSRR, w formie budowy własnego imperium opartego na gospodarce.¹⁶⁴ Próby właściwej oceny możliwości działania Unii Europejskiej muszą więc uwzględniać całokształt powiązanych ze sobą uwarunkowań nowej rzeczywistości.

Tymczasem rozwój sytuacji we wschodnim sąsiedztwie od 2004 r. nie przyniósł realizacji oczekiwanych celów Unii. Sytuacja w regionie w ostatnich 10 latach od momentu przyjęcia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa radykalnie się nie zmieniła. W niektórych państwach zauważalny jest wręcz regres.¹⁶⁵ Unia jest gotowa na daleko idące propozycje, np. dotyczące dostępu do rynku wewnętrznego czy liberalizacji reżimu wizowego, ale w zamian za to żąda większej demokratyzacji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka i praw mniejszości, bez których nie do pomyślenia jest prawdziwa stabilność społeczna. Stosownie zatem do zakresu celów Unii skierowanych na ten obszar, należy przeanalizować specyficzne problemy państw Europy Wschodniej, które wpływają na realizację przez Unię Europejską jej polityki zewnętrznej w ramach inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Należy zauważyć, że wzrost zaangażowania UE poprzez rozbudowę jej instrumentów biurokratycznych i technokratycznych nie przekłada się na efektywne działania UE w sąsiedztwie i rzeczywistą poprawę uwarunkowań wewnętrznych. Może to świadczyć, z jednej strony, o ograniczonych możliwościach kształtowania zmian przez UE, a z drugiej wręcz o wpływie tendencji antydemokratycznych na transformację i podejście UE do sąsiadów.

¹⁶⁴ Wypowiedź byłego ambasadora RP w Rosji Stanisława Cioska w wywiadzie dla TVN24 2 grudnia 2013 r., <www.tvn24.pl>, [data dostępu: 02.12.2013].

¹⁶⁵ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 16.

3.1. *Sytuacja polityczna – regres demokratyzacji*

W ostatnich latach największym wyzwaniem we wschodnim sąsiedztwie Unii Europejskiej okazał się regres w stosunku do przestrzegania podstawowych reguł demokracji i praw człowieka. Według poszczególnych rankingów sporządzonych przez instytucje poddające ocenie poziom demokracji na świecie, żadne z sześciu państw Partnerstwa Wschodniego nie jest w pełni demokratyczne zgodnie ze standardami europejskimi.

Według raportu *Nations in Transit 2013* opracowanym przez amerykańską fundację *Freedom House*, po 1991 r. prawie wszystkie republiki poradzieckie, z punktu widzenia demokracji i swobód politycznych, od których przestrzegania zależy poziom stosunków z Unią, ewoluowały w kierunku autorytaryzmu lub łagodniejszej jego formy – reżimów hybrydowych (*hybrid regimes*).¹⁶⁶ Pośród państw objętych programem Partnerstwa Wschodniego i Rosji żadne państwo w 2013 r. nie zostało ocenione jako całkowicie wolne (*free*). W niektórych przypadkach można mówić o pozytywnych tendencjach (najlepsze oceny uzyskały Mołdawia i Gruzja – *partly free*).¹⁶⁷ Reżimy hybrydowe można

¹⁶⁶ E. BARCANI, red., *Democratization and Hybrid Regime*, Florence 2010, s. 57–58.

¹⁶⁷ Agencja *Freedom House* zajmuje się analizą postępów zmian demokratyzacyjnych w 29 państwach, m.in. w państwach byłej WNP, na podstawie kryteriów obejmujących siedem kategorii: proces wyborczy (*electoral process*); społeczeństwo obywatelskie (*civil society*); niezależne media (*independent media*); zarządzanie demokratyczne na poziomie narodowym (*national democratic governance*); zarządzanie demokratyczne na poziomie lokalnym (*local democratic governance*); niezależne sądownictwo (*judicial framework and independence*); korupcja (*corruption*). Za państwa częściowo wolne uznano Armenię, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Brak jakiegokolwiek wolności odnotowano w Azerbejdżanie, Rosji i na Białorusi. Patrz: *Freedom in the World, Democratic Breakthroughs in the Balance 2013*, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>>, [data dostępu: 18.11.2013].

zdefiniować jako reżimy, które znajdują się między systemem autorytarnym a demokratycznym. Te formy są szczególnie charakterystyczne dla państw Europy Wschodniej, gdzie z jednej strony widoczne są silne wpływy Unii Europejskiej, z drugiej zaś Rosji. Jednym z aspektów wyjaśniających niepowodzenia w transformacji tych państw może być nieobecność perspektywy członkostwa, będąca zachęcającym instrumentem zakończonej ostatecznie sukcesem demokracji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.¹⁶⁸ Unia Europejska w wyniku zaniechania zasady warunkowości jako instrumentu procesu rozszerzenia pozbawiła się skutecznego narzędzia wpływu na niestabilny wewnętrznie region Partnerstwa Wschodniego.

Tabela 7: Indeks wolności na świecie (*Freedom House 2004*)
w państwach Partnerstwa Wschodniego¹⁶⁹

	Wolności polityczne (<i>political rights rating</i>)	Wolności obywatelskie (<i>civil liberties rating</i>)	Status/ poziom wolności
Armenia	4	4	4,0 (<i>partly free</i>)
Azerbejdżan	6	5	5,5 (<i>not free</i>)
Białoruś	6	6	6,0 (<i>not free</i>)
Gruzja	4	4	4,0 (<i>partly free</i>)
Mołdawia	4	3	3,5 (<i>partly free</i>)
Ukraina	4	4	4,0 (<i>partly free</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 2004 *Freedom in the World*, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2004>>, [data dostępu: 2.12.2013].

¹⁶⁸ R. DI. QUIRICO, *The Prospect for Democratization in the European Union Post-soviet neighbours: An overview*, „Comparative European Politics” 2011, Vol. 9, 4/5, s. 432.

¹⁶⁹ W rankingu 1 oznacza pełną wolność, 7 – brak wolności.

Tabela 8: Indeks wolności na świecie (*Freedom House 2013*)
w państwach Partnerstwa Wschodniego

	Wolności polityczne (<i>political rights rating</i>)	Wolności obywatelskie (<i>civil liberties rating</i>)	Status/ poziom wolności
Armenia	5	4	4,5 (<i>partly free</i>)
Azerbejdżan	6	5	5,5 (<i>not free</i>)
Białoruś	7	6	6,5 (<i>not free</i>)
Gruzja	3	3	3,0 (<i>partly free</i>)
Mołdawia	3	3	3,0 (<i>partly free</i>)
Ukraina	4	3	3,5 (<i>partly free</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 2013 *Freedom in the World*, <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world-2013>>, [data dostępu: 2.12.2013].

Z ukazanego rankingu jasno wynika, iż ciągu ostatnich 9 lat w większości państw nie nastąpiła znacząca poprawa wolności politycznych i obywatelskich. Wszystkie państwa zachowały swój dotychczasowy status: Mołdawia, Gruzja, Armenia i Ukraina pozostały na poziomie państw częściowo wolnych, nie doszło też do wyjścia poza reżim autorytarny Azerbejdżanu i Białorusi. Negatywnym przykładem może być Ukraina, gdzie po okresie wzrostu wolności politycznych po „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r. sytuacja po wyborach prezydenckich w 2010 r. uległa znacznemu pogorszeniu. Zgodnie z indeksem demokracji przygotowanym przez *The Economist Intelligence Unit*, tylko w Gruzji zanotowano poprawę stanu demokracji ciągu lat 2006–2012 (indeks odpowiednio wynosił 4,90 do 5,53 punktów).¹⁷⁰

¹⁷⁰ 1 oznacza najgorzej, a 10 najlepiej. *Economist Intelligence Unit*, <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12>, cyt. za R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 17.

Tabela 9: Indeks demokracji (*The Economist Intelligence Unit*)

	2006	2008	2010	2011	2012
Armenia	4,15	4,09	4,09	4,09	4,09
Azerbejdżan	3,34	3,34	3,34	3,16	3,15
Białoruś	3,31	3,19	3,15	3,15	3,04
Gruzja	4,90	4,62	4,59	4,74	5,53
Mołdawia	6,50	6,50	6,33	6,32	6,32
Ukraina	6,94	6,94	6,33	6,32	6,32

Badania dotyczące oceny dostosowania państw Partnerstwa Wschodniego do wymogów Unii Europejskiej przeprowadzono w ramach panelu eksperckiego kwartalnika „Nowa Europa Wschodnia” w sierpniu 2013 r. Celem badań było dokonanie oceny postępu/lub jego braku w 6 państwach Partnerstwa Wschodniego według ośmiu wybranych kategorii, w skali od 1 do 5 odzwierciedlającej priorytety programu Partnerstwa Wschodniego. Nie jest zaskoczeniem, iż najniższy wskaźnik realizacji celów Unii Europejskiej osiągnęła Białoruś (1,7), podczas gdy Gruzja najwyższy (3,4). Punktacja Ukrainy przypada poniżej średniej regionalnej (2,6), która wynosi 3 punkty procentowe oznaczające poziom dobry (*fair*). Natomiast Gruzja i Mołdawia są jedynymi państwami, które wykraczają poza przeciętną całego regionu.¹⁷¹ Najwyższy wskaźnik spośród ocenianych kategorii zauważalny jest w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – 3,0, natomiast najmniejszy progres państwa osiągnęły w kategorii praw człowieka (2,25). Analizując postęp w dziedzinie rządów prawa i systemu sądownictwa, eksperci ocenili Ukrainę tylko na poziomie 1,8 punktu, minimalnie wyżej niż autorytarne Białoruś i Azerbejdżan. Przeciętna ocena Ukrainy w kategorii walki z korupcją wyniosła 1,6 i plasuje się blisko Azerbejdżanu i Białorusi.

¹⁷¹ *Grading the Eastern Partnership: Between fair and Poor*, New Eastern Europe Expert Panel, „New Eastern Europe”, No. 4 (IX)/2013, s. 29–30.

Tabela 10: New Eastern Europe Expert Panel

Państwo	Ambicje i wola elit politycznych do integrowania się z UE	Stosunki dwustronne z UE	Rozwój społeczeństwa obywatelskiego	Rządy prawa/system sędowniczy	Handel i gospodarka/reformy rynkowe	Prawa człowieka	Odpowiedzialność instytucji publicznych i administracji	Walka z korupcją	Ocena ogólna (średnia)
Armenia	2,9	2,3	2,8	3,1	2,8	2,1	2,6	2,4	2,6
Azerbejdżan	1,8	2,7	2,3	1,7	2,7	1,6	2,1	1,6	2
Białoruś	1,4	1,3	2,1	1,5	2	1,4	1,9	2,1	1,7
Gruzja	4,1	3,8	3,5	2,9	3,6	3,1	3	3,4	3,4
Moldawia	2,2	1,6	3,9	3,8	3,2	2,8	3	3,4	3
Ukraina	3,2	3	3,7	1,8	2,5	2,6	2,2	1,6	2,6
Średnia regionu	2,6	2,5	3	2,5	2,8	2,25	2,5	2,4	2,6

Źródło: *Grading the Eastern Partnership: Between fair and Poor*, New Eastern Europe Expert Panel, „New Eastern Europe”, No. 4 (IX)/2013, s. 32–33.

W przedstawionych rankingach trudno się doszukać elementów pozytywnych w rozwoju państw Partnerstwa Wschodniego. Odzwierciedleniem tego jest przeciętna ocena wystawiona regionowi – 2,6 punktu. Poza tym wyniki ilustrują wyraźne zróżnicowanie między państwami – beneficjentami partnerstwa. Wynika z tego potrzeba rozważenia przez UE bardziej zindywidualizowanego, dwustronnego podejścia między UE a każdym z państw, które osiągnęło największy postęp w integracji z Europą *versus* z tymi, którzy osiągnęli najmniejsze postępy.¹⁷²

W opublikowanym w grudniu 2013 r. Indeksie Percepcji Korupcji za rok 2013, opracowanym przez *Transparency International*, również nie można się było spodziewać niespodzianek pod względem skali korupcji w państwach objętych unijnym programem Partnerstwa Wschodniego. Wskaźniki skorumpowania utrzymały się na podobnym poziomie jak w roku ubiegłym. W państwach postkomunistycznych można wskazać wyraźny związek między korupcją a słabością funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza pomniejszenie jego roli w regionie. Powoduje to również spadek zaufania obywateli do siebie nawzajem, jak i do władz rządzących.¹⁷³

Liderem pod względem najniższego poziomu korupcji jest Gruzja, która choć zanotowała niższy wynik niż w roku ubiegłym (obecnie 55, w 2012 r. – 51), to wciąż doceniane są reformy przeprowadzone za czasów prezydenta Michaiła Saakaszwilego. Na drugim miejscu wśród krajów PW znalazła się Armenia (na liście raportu 94), która poprawiła swoją pozycję aż o 9 miejsc (rok temu na miejscu 105). Mołdawia spadła w porównaniu do poprzedniego roku (94 miejsce) i wypadła z pierwszej setki indeksu (obecnie miejsce 105). Miejsce 123 – podobnie jak w 2013 r. – zajęła Białoruś. Tylko nieco gorszy wynik zanotował Azerbejdżan (127), który dokonał największego postępu w porównaniu do roku 2013 – skok aż o 12 pozycji. Na ostatnim miejscu wśród państw Partnerstwa

¹⁷² *Ibidem*, s. 30.

¹⁷³ P. ZAKARIA, *Is corruption an enemy of civil society? The case of Central and Eastern Europe*, „International Political Science Review” 34(4), s. 351–371.

Wschodniego jest Ukraina, która zajmuje to samo miejsce co przed rokiem – 144 na 177 ocenianych państw.¹⁷⁴

Oceniając postępy demokratyzacji w państwach Partnerstwa Wschodniego, należałoby się przywrzeć w pierwszej kolejności pojęciu „dobrej” demokracji w tradycyjnym rozumieniu. Minimalistyczna koncepcja demokracji oznacza, iż państwo demokratyczne charakteryzują: uniwersalny, dojrzały systemem prawny, wolne i uczciwe wybory, w których startuje więcej niż jedna partia polityczna, i dostępne jest więcej niż jedno źródło informacji. Ponadto instytucje demokratyczne, istniejące prawo i proces decyzyjny nie powinny być ograniczane przez elity czy władzę zewnętrzną.¹⁷⁵ Należałoby się zatem przywrzeć, czy omawiane państwa spełniają wskazane minimalne kryteria, by osiągnąć dwa główne cele idealnej demokracji: równość i wolność.

Należy stwierdzić, iż w Europie Wschodniej instytucje demokratyczne i państwowe są jeszcze mało stabilne. W większości państw tej grupy występuje model prezydencki z silną rolą prezydenta oraz ograniczoną rolą rządu i parlamentu. Widoczny jest tu wpływ tradycji odmiennej od tej, jaka ukształtowała systemy władzy w państwach Europy Zachodniej i Środkowej.¹⁷⁶ Systemy polityczne są słabo rozwinięte, struktura partii politycznych jest niestabilna i podlega częstym zmianom. Jakość prawa i jego egzekwowania pozostawia nadal wiele do życzenia, częściowo na skutek słabości instytucji i procedur wykonawczych, częściowo na skutek słabości systemu przestrzegania prawa (sądownictwo, policja). Niewydolność aparatu

¹⁷⁴ *Indeks Percepcji Korupcji 2013*, <<http://cpi.transparency.org/cpi2013>> Transparency International przygotowuje indeks od 1995 r. Początkowo raporty opierały się na badaniach opinii publicznej, ale od ubiegłego roku zestawienie opiera się na ocenach ekspertów kilkunastu instytucji. W tej edycji badaniu poddanych zostało 177 państw. Oceniano je w skali od 0 (najwyższy poziom korupcji) do 100 punktów.

¹⁷⁵ L. MORLINO, „Good” and „Bad” Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy, [w:] D.S. HUTCHESON, E. KOROSTEVA, *The Quality of democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006, s. 4–5.

¹⁷⁶ D.S. HUTCHESON, E. KOROSTEVA, *The Quality of democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006, s. 5.

administracji państwowej i lokalnej oraz nadmiar ograniczeń biurokracyjnych znacznie obniżają sprawność działania instytucji państwa i stanowią przeszkodę w rozwoju przedsiębiorczości i inicjatyw obywatelskich. Zachowany jest w zasadzie niezbędny pluralizm mediów, choć większość z nich podporządkowana jest określonej opcji politycznej lub strukturom władzy (szczególnie widoczne jest to na Białorusi).¹⁷⁷

Połowa tych państw nadal poszukuje własnego modelu integracji i współpracy na poziomie międzynarodowym. Część z nich pozostaje nadal w ścisłych związkach politycznych z Rosją, traktując ją jako najważniejszego, strategicznego partnera wojskowego i gospodarczego (np. Białoruś, Azerbejdżan, Armenia). Ukraina zaś dotychczas prowadziła politykę dwuwektorową – podtrzymując tradycyjnie bliskie relacje z tym państwem, starała się rozwijać również współpracę z Unią Europejską, deklarując chęć ubiegania się o członkostwo w tej organizacji. Przejawem tych tendencji jest wejście dwóch z sześciu państw Partnerstwa Wschodniego w ścisłe relacje gospodarcze z Rosją w ramach zainicjowanej przez nią Unii Eurazjatyckiej (Białoruś i Armenia).¹⁷⁸

Kluczowe dla powodzenia transformacji ustrojowej w państwach poradzieckich są reformy instytucji i organów państwa, takich jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, struktury siłowe (ze szczególnym uwzględnieniem policji) i Ministerstwo Sprawiedliwości, a także przemiany w administracji publicznej i lokalnej oraz w prawie wyborczym. Do tej pory jedynym przykładem udanej transformacji i skutecznego eksportu zachodniego modelu polityczno-gospodarczego na obszarze poradzieckim pozostaje Gruzja, która z powodzeniem dokonała przebudowy wspomnianych instytucji.¹⁷⁹

¹⁷⁷ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki*, s. 86–88.

¹⁷⁸ S. HANSEN, *Integration in the post-Soviet space*, „International Area Studies Review” 16(2), s. 146–148.

¹⁷⁹ Zob. M. MATUSIAK, *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, „Punkt Widzenia OSW”, nr 29, lipiec 2012, <http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PW_29_PL_1.pdf>.

Minimalne postępy w demokratyzacji potwierdza przebieg wyborów powszechnych w państwach regionu w ostatnich latach. Unia wyraźnie podkreśla, iż jest to jedno z ważniejszych kryteriów, od którego zależy współpraca z poszczególnymi sąsiadami. We wszystkich państwach Partnerstwa Wschodniego w ostatnim czasie zanotowano mniej lub bardziej poważne naruszenia procedur wyborczych, zarówno w kwestii sposobu ich organizacji, jak też przede wszystkim przestrzegania fundamentalnej zasady wolności wyboru.¹⁸⁰ Według raportu organizacji *Human Rights Watch* dotyczącego oceny przebiegu wyborów w wybranych państwach Partnerstwa Wschodniego,¹⁸¹ większość z nich nie została uznana przez opinię międzynarodową. Pozytywny przykład stanowią jedynie ostatnie wybory parlamentarne w Gruzji 1 października 2012 r., podczas których doszło do demokratycznej zmiany władzy. Zostały zatem uznane przez OBWE za spełniające standardy wolnych wyborów.¹⁸² Ponadto Gruzja 29 listopada 2013 r. parafowała w Wilnie umowę stowarzyszeniową.¹⁸³ Ale od parafowania do podpisania droga wciąż daleka. Zwłaszcza że gruzińska demokracja nie zalicza się do najbardziej dojrzałych.¹⁸⁴

Znaczący regres nastąpił w przypadku Ukrainy, czego przykładem były ostatnie wybory parlamentarne 28 października 2012 r., krytycznie ocenione przez społeczność międzynarodową.¹⁸⁵ Obecna sytuacja

¹⁸⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 18.

¹⁸¹ *EU: Focus on Rights in Eastern Partnership, Take Principled Approach to Deepening Ties with Post-Soviet Neighbors*, 15 November 2013, <<http://www.hrw.org/news/2013/11/15/eu-focus-rights-eastern-partnership>>.

¹⁸² *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia Parliamentary Elections*, 1 October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2012, <<http://www.osce.org/odihr/elections/98399>>.

¹⁸³ *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part*, <http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>.

¹⁸⁴ J. WILCZAK, *Partnerstwo moldawskie*, „Polityka”, nr 49(2936), 4.12–10.12.2013 r., s. 57.

¹⁸⁵ B. PISKORSKA, red., *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, Lublin 2013, s. 9–10.

polityczna w tym państwie, prawie 10 lat po „pomarańczowej rewolucji”, podczas której udowodniono determinację narodu do głębokich przemian w kraju, charakteryzuje się silnymi podziałami. W rezultacie kryzysów politycznych, związanych z wyborami prezydenckimi, parlamentarnymi czy walką o władzę w obozie opozycji, a przede wszystkim objęcia władzy w 2010 r. przez prezydenta W. Janukowycza, Ukraina powróciła do „polityki wielowektorowej”, oznaczającej *de facto* deklaratywne dążenie do Unii Europejskiej i praktyczne rozwijanie strategicznego partnerstwa z Rosją.¹⁸⁶ Na sytuację polityczną Ukrainy nie bez wpływu pozostaje stanowisko „wielkiego biznesu”. Na Ukrainie rozwinął się system oligarchiczny, cechujący się bardzo wysokim wpływem klanów biznesowych na politykę państwa, co sprzyja korupcji. Między innymi z tego względu poddawany jest w wątpliwość proces wyborczy w tym państwie. Niepokojącą kwestią jest znaczny spadek zaufania obywateli do elit politycznych rządzących Ukrainą. Przejawem tego są rozpoczęte tuż po zakończeniu szczytu w Wilnie 29 listopada 2013 r. demonstracje uliczne w Kijowie, będące odpowiedzią na zawieszenie 21 listopada 2013 r. przez rząd Ukrainy prac nad zawarciem umowy stowarzyszeniowej z UE.

Specyfika sytuacji politycznej w Mołdawii wynika z jej położenia geograficznego. Państwo to leży w strefie wpływów trzech politycznych i geograficznych regionów: Europy Środkowej, Południowo-Wschodniej i Wschodniej. Cechą charakterystyczną jest polityczne i strategiczne zaangażowanie Rosji w regionie.¹⁸⁷ Szczególnie ważna dla politycznego i militarnego bezpieczeństwa Mołdawii jest kwestia granic. Głównym zagrożeniem zaś dla Mołdawii, ale i dla całej Unii, jest konflikt

¹⁸⁶ M.A. MOLHANOV, *Ukraine and the EU: a Perennial Neighbour?*, „European Integration” December 2004, Vol. 26, No. 4; A. MOSHES, *Ukraine in tomorrow's Europe*, „Fiaa Report” 2003, No. 4.

¹⁸⁷ O. SEREBRIAN, *Geopolityczne uwarunkowania Republiki Mołdowy*, [w:] red. A. JAWORSKA, „Zeszyty Naukowe Koła Wschodnioeuropejskiego Stosunków Międzynarodowych”, numer specjalny 1, Wrocław 2003, s. 15–17.

w Naddniestrzu, w który zaangażowana jest militarnie Rosja. Nieuregulowany status nieuznawanej przez społeczność międzynarodową Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawii oraz trwający tam konflikt prowadzą do znacznej destabilizacji w regionie i samej Unii Europejskiej.¹⁸⁸

W przypadku Mołdawii jednoznacznie możemy zauważyć poprawę sytuacji politycznej. OBWE pozytywnie oceniła przebieg ostatnich wyborów parlamentarnych w 2010 r.,¹⁸⁹ uznając je za krok naprzód w porównaniu z tymi, które odbywały się rok wcześniej w 2009 r. i podczas których fałszowano wyniki.¹⁹⁰ Po przejściu we wrześniu 2009 r. władzy w Mołdawii koalicyjny Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej (AIE) podjął się realizacji zakrojonego na szeroką skalę programu reform mających zbliżyć, a docelowo wprowadzić, państwo do UE. Po trzecim szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 29 listopada 2013 r. Mołdawia wraz z Gruzją parafowały porozumienie stowarzyszeniowe.¹⁹¹ Mołdawii przypisywana jest zatem pozycja lidera integracji europejskiej wśród państw członkowskich Partnerstwa Wschodniego. Wynika to jednak nie tyle z sukcesów reformatorskich władz mołdawskich, ile skutecznej dyplomacji oraz z rosnącego rozczarowania przemianami w innych państwach partnerstwa, szczególnie na Ukrainie.¹⁹² Ponadto Mołdawia

¹⁸⁸ B. PIKORSKA, *Mołdawia i Naddniestrze w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, [w:] *Konflikty niskiej intensywności w Naddniestrzu*, M. CELEWICZ, J. KŁOCZOWSKI, M. PIETRAŚ (red.), Lublin 2006, s. 177–197.

¹⁸⁹ *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Moldova Early Parliamentary Elections*, 28 November 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2011, <<http://www.osce.org/odihr/75118>>.

¹⁹⁰ K. CAŁUS, *Nowy rząd w Mołdawii: chwiejny consensus*, „Analizy OSW”, 5.06.2013.

¹⁹¹ *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part*, <http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>.

¹⁹² K. CAŁUS, *Reformy w Mołdawii: umiarkowane postępy, niepewne perspektywy*, „Komentarze OSW”, 23.01.2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-01-23/reformy-w-moldawii-umiarkowane-postepy-niepewne-perspektywy>>.

jest jedynym państwem, któremu zaproponowano na trzecim szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie zniesienie wiz na granicy z Unią Europejską.¹⁹³ 15 listopada 2013 r. Komisja Europejska ogłosiła raporty z implementacji Wizowych Planów Działań (VLAP) z Mołdawią, Ukrainą i Gruzją. Najlepiej został oceniony postęp Mołdawii – Komisja zarekomendowała Radzie UE oraz Parlamentowi Europejskiemu zniesienie wiz dla obywateli mołdawskich, mających paszporty biometryczne, wjeżdżających do UE na czas do 90 dni. Mołdawia jest pierwszym państwem programu Partnerstwa Wschodniego, który spełnił wymogi wprowadzenia ruchu bezwizowego ze strefą Schengen od 28 kwietnia 2014 r. Odnotowano także zintensyfikowane, lecz niewystarczające do przejścia do drugiej fazy realizacji planu postępy Ukrainy oraz udane początki reformatorskie Gruzji.¹⁹⁴ Wyrażana jest nadzieja, że postęp Mołdawii zaktywizuje zabiegi innych państw Partnerstwa Wschodniego i Rosji na rzecz liberalizacji wizowej z UE oraz skłoni je do reform.

Wybory w Armenii w ostatnich latach odbywały się z pogwałceniem prawa wyborczego. Do wyjątków nie należały wybory prezydenckie w lutym 2013 r., które wygrał S. Sargsyan. Według obserwatorów międzynarodowych, zauważano poważne uchybienia w ich uczciwości. Ponadto w Armenii występuje poważny problem z pluralizmem mediów, przemocą i dyskryminacją ze względu na orientację seksualną.

Co więcej, Armenia zaczęła się ostatnio odwracać od kursu prointegracyjnego. 3 września 2013 r., po spotkaniu w Nowo-Ogariowie pod

¹⁹³ *Commission proposes visa-free regime to Moldova Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission – IP/13/1170 27/11/2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm>. W styczniu 2011 r. Komisja Europejska zarekomendowała zniesienie wiz dla obywateli Mołdawii na pobyt do 90 dni. Z raportu Komisji wynikało, że Mołdawia poradziła sobie z systemem paszportów biometrycznych, przeprowadziła reformę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i poprawiła ochronę na granicy, również tej z Naddniestrzem.

¹⁹⁴ M. JAROSZEWICZ, K. CAŁUS, *Mołdawia wypełniła kryteria reżimu bezwizowego z UE*, „Analizy OSW”, 20 listopada 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-20/moldawia-wypelnila-kryteria-rezimu-bezwizowego-z-ue>>.

Moskwą, prezydenci Rosji i Armenii, W. Putin i S. Sargsyan, przyjęli oświadczenie, według którego Armenia podjęła decyzję o wstąpieniu do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu oraz zadeklarowała chęć tworzenia Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Władze w Armenii tłumaczą, iż ta decyzja nie przekreśla dalszego dialogu z UE. Jednakże prezydent Armenii, w przeciwieństwie do poprzednich deklaracji, nie wspomina już o dążeniu do podpisania układu stowarzyszeniowego z Unią.¹⁹⁵

Podjęta decyzja oznacza faktyczne powstrzymanie procesu integracji europejskiej Armenii. Przede wszystkim przekreśla szanse na podpisanie i wdrożenie układu stowarzyszeniowego, wynegocjowanego z Unią w ciągu ostatnich czterech lat. Stanowi to cios w prestiż unijnego programu Partnerstwa Wschodniego. Przykład Armenii może być zniechęcający dla części elit pozostałych wschodnich sąsiadów UE. Reorientacja polityki tego państwa jest przede wszystkim efektem nacisków ze strony Rosji, która konsekwentnie przeciwdziała integracji europejskiej państw poradzieckich.

Sytuacja polityczna na Białorusi stała się jednym z ważnych problemów w polityce Unii Europejskiej. Białoruś jest państwem o reżimie autorytarnym, opartym na rządach „charyzmatycznego” prezydenta A. Łukaszenki, który podejmuje najważniejsze decyzje w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej.¹⁹⁶ Kolejne wybory prezydenckie na Białorusi to również dowód łamania zasad demokracji i rządów prawa, przy poparciu Rosji dla tych działań i jednoznacznym sprzeciwie społeczności międzynarodowej. Specyfiką Białorusi jest brak politycznej partii będącej reprezentacją obozu rządzącego w systemie władzy.¹⁹⁷ W ostatnich

¹⁹⁵ S. ANANICZ, *Armenia odwraca się od UE*, „Analizy OSW”, 4 września 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue>>, [data dostępu: 11.12.2013].

¹⁹⁶ M. WĄGROWSKA, *Białoruś i jej sąsiedzi*, Raport z konferencji zorganizowanej przez CSM we współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego, 25 stycznia 2006 r.

¹⁹⁷ Prezydent Łukaszenka nie zdecydował się na utworzenie partii politycznej, za pomocą której sprawowałby władzę, co ma miejsce w innych reżimach autorytarnych na obszarze b. ZSRR.

wyborach prezydenckich w grudniu 2010 r. uaktywniły się działania opozycji białoruskiej, której wielu działaczy jest ciągle uciskanych przez reżim. W porównaniu do kampanii prezydenckiej z 2006 r. białoruska opozycja napotykała znacznie mniej przeszkód i ograniczeń, zarówno podczas zbierania podpisów poparcia dla poszczególnych kandydatów, jak też już w toku agitacji wyborczej.¹⁹⁸ Mimo oznak liberalizacji, kampania wyborcza wciąż nie spełniała standardów demokratycznych, np. pod względem możliwości dostępu kandydatów do mediów czy udziału opozycyjnych sił w pracach komisji wyborczych. Władze białoruskie zachowały kontrolę nad przebiegiem procesu wyborczego i podliczaniem głosów.¹⁹⁹ We wrześniu 2012 r. odbyły się wybory do izby niższej białoruskiego parlamentu. Część partii opozycyjnych, nie widząc możliwości realnej walki politycznej, zdecydowała się na bojkot wyborów. Podobnie jak w poprzednich wyborach w 2008 r., również i tym razem przedstawiciele opozycji nie zdobyli żadnego ze 110 mandatów w Izbie Przedstawicieli.²⁰⁰ W opinii niezależnych obserwatorów w trakcie głosowania doszło do manipulacji, w tym m.in. zawyżania frekwencji (średnio o 10–20%), która oficjalnie wyniosła 74%, oraz do utrudniania przez członków komisji wyborczych kontroli nad podliczaniem głosów. Również w opinii misji OBWE wybory nie spełniły standardów wymaganych od członków tej organizacji.²⁰¹ Główną cechą w stosunkach zagranicznych Białorusi

¹⁹⁸ K. KEYSIŃSKI, *Kampania prezydencka na Białorusi*, „Analizy OSW”, 15 grudnia 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-15/kampania-prezydencka-na-bialorusi>>.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ Według wstępnych danych, miejsce w parlamencie uzyskało kilku przedstawicieli proreżimowych partii politycznych; większość nowego parlamentu będą stanowić bezpartyjni pracownicy sektora budżetowego, urzędnicy i funkcjonariusze państwa. *Rytuał bez konkretnej treści: wybory parlamentarne na Białorusi*, zob. K. KEYSIŃSKI, „Analizy OSW”, 26.09.2012, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-09-26/rytual-bez-konkretnej-tresci-wybory-parlamentarne-na-bialorusi>>, [data dostępu: 12.12.2013].

²⁰¹ *Ibidem*.

jest dominująca pozycja Rosji, z którą od momentu uzyskania niepodległości Białoruś właściwie nie zerwała więzi z czasów ZSRR.²⁰² Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, należy podkreślić, że rozwój sytuacji politycznej na Białorusi jest nieprzewidywalny.

Podobna sytuacja jest w Azerbejdżanie, w którym żadne z wyborów powszechnych w ostatnich latach nie spełniły kryteriów wolnych i demokratycznych. Przykładem mogą być ostatnie wybory prezydenckie z października 2013 r., w których urzędujący prezydent I. Aliyev został ponownie wybrany na trzecią kadencję, zyskując 86% głosów. OBWE nie uznała wyborów za zgodne ze standardami międzynarodowymi. Za uważalny jest również wzrost tendencji w tym państwie do zakazu wolności słowa, zgromadzeń i stowarzyszania.

Z perspektywy Unii Europejskiej pogłębianie instytucjonalnej współpracy z Ukrainą, Mołdawią czy Gruzją było istotniejsze niż stosunki z niewielką, bardziej peryferyjnie położoną Armenią czy Azerbejdżanem. Niemniej niespodziewana rezygnacja Armenii z integracji z UE jest ciosem dla prestiżu programu Partnerstwa Wschodniego. Fiasko stowarzyszenia Armenii z Unią Europejską stało się dla Rosji zachętą do wzmocnienia dotychczasowej presji na Ukrainę, Mołdawię i Gruzję.

Dokonując bezpośredniego porównania systemów politycznych oraz mechanizmów zmiany władz w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, można w ten sposób wyznaczyć ich poziom zbliżenia do Unii Europejskiej.²⁰³

²⁰² Od połowy lat 90. rozwijane są projekty integracyjne, które doprowadziły do podpisania w 1999 r. umowy o Państwie Związkowym Białorusi i Rosji. Patrz: R. SADOWSKI, *Białoruś 2006*, „Raport OSW”, Warszawa, styczeń 2007.

²⁰³ K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja czy imitacja?*, s. 13–16.

Tabela 11: Systemy polityczne i mechanizmy wyborcze w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim

Państwo	Ekipa rządząca	Opozycja polityczna	Mechanizmy zmiany władzy	Dynamika zmian systemowych
Armenia	<p>W państwie rządu zamknięta grupa ludzi, odporna na przenikanie z zewnątrz, w ramach niej dochodzi do zmiany władzy i zmian w polityce.</p> <p>Rządzący kontrolują większość zasobów gospodarczych państwa, między sobą dzielą dostęp do rynku.</p>	<p>Ma poparcie części społeczeństwa.</p> <p>Jest zinstytucjonalizowana.</p> <p>Ma rozwinięte elementy społeczeństwa obywatelskiego.</p>	<p>Prezydent rządzi maksymalnie dwie kadencje.</p>	<p>W 2008 r. doszło do ograniczenia pluralizmu politycznego.</p>
Azerbejdżan	<p>Prezydent ma największą władzę w państwie.</p> <p>Stanowiska są politycznie podzielone między przedstawicieli kilku koterii z grona bliskich osób prezydenta.</p> <p>System władzy nosi znamiona zależności feudalnych, wyżsi urzędnicy odgrywają rolę patronów i protektorów.</p>	<p>Brak zinstytucjonalizowanej opozycji.</p>	<p>System wyborczy jest fasadowy. W państwie mamy do czynienia z sukcesją dynastyczną i możliwością sprawowania władzy dożywotnio.</p>	<p>Doszło do konsolidacji i utrwalenia systemu władzy.</p> <p>Brakuje sił, które mogłyby dokonać zmiany systemu.</p>
Białoruś	<p>Władza jest zmonopolizowana w rękach prezydenta, który dysponuje zasobami politycznymi i ekonomicznymi. W otoczeniu prezydenta funkcjonują klany nomenklaturowe, które zabiegają o jego względy.</p> <p>Część środków jest redystrybuowana w ramach centralnie sterowanej gospodarki.</p>	<p>Opozycja polityczna jest słaba i podzielona. W państwie istnieje również dużo organizacji kontestujących reżim i działających w różnych środowiskach.</p>	<p>System wyborczy jest fasadowy. Występuje personalny charakter reżimu.</p>	<p>System władzy pozostaje niezmieniony od kilkunastu lat.</p>

Państwo	Ekipa rządząca	Opozycja polityczna	Mechanizmy zmiany władzy	Dynamika zmian systemowych
Gruzja	Najbardziej demokratyczne państwo objęte Partnerstwem Wschodnim. W ostatnim czasie doszło do zmiany systemu władzy z prezydenckiego na parlamentarno-prezydencki.	Istnieją liczne partie opozycyjne, ale są słabe i rozdrobione.	Wybory odbywają się zgodnie ze standardami OBWE. Czasami dochodzi do niewielkich naruszeń.	Po 2003 r., czyli po „rewolucji róż” doszło do zmian i modernizacji państwa (zaczęto odbudowywać instytucje centralne, warunki działalności gospodarczej i zwalczać korupcję).
Mołdawia	Panuje system demokratyczny. Duży wpływ na władzę ma system mafijny.	Istnieją ugrupowania opozycyjne, które są trwałym elementem sceny politycznej. Partie polityczne są podzielone wg preferencji geopolitycznych.	Wybory odbywają się na ogół zgodnie ze standardami OBWE. W ostatnich 10 latach dwukrotnie doszło do zmiany władzy.	Doszło do zmiany systemu politycznego. Po dojściu do władzy centroprawicowego Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej nastąpił zwrot w kierunku integracji z Unią i demokratyzacji życia politycznego.
Ukraina	Panuje formalna demokracja, w której nie funkcjonują jednak zasady państwa prawa. Prawo jest traktowane instrumentalnie, jako mechanizm osiągnięcia doraźnych korzyści politycznych i ekonomicznych. Występuje wysoki poziom korupcji.	Legalnie funkcjonują partie opozycyjne, które są stałym elementem sceny politycznej. Opozycja polityczna jest podzielona. Podziały mają charakter biznesowo-formalny.	Dochodziło do zmiany władzy w wyniku wyborów w 2010, dostrzegalne naruszenia standardów demokratycznych. Wiosna 2014: zmiana ekipy rządzącej na skutek protestów na Majdanie i ucieczki Prezydenta W. Janukowycza do Rosji. Rząd formują przedstawiciele opozycji na czele z A. Jaceńkiem, p.o prezydenta O. Turczynow (BP).	Różny poziom przestrzegania demokratycznych standardów. W ostatnim czasie powiększyły się tendencje autokratyczne pod rządami W. Janukowycza.

Źródło: K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja, czy imitacja?*, s. 13–16.

3.2. „Kolorowe rewolucje” jako odpowiedź na regres demokracji

Spektakularna i nieoczekiwana eksplozja energii rewolucyjnej w świecie arabskim na początku 2011 r. stała się okazją do bardziej dokładnej, ponownej analizy łańcucha tego typu działań podejmowanych w quasi-demokratycznych reżimach państwowych, które powstały po rozpadzie ZSRR. Procesy te, nazywane „kolorowymi rewolucjami”, przyniosły znaczące zmiany w II połowie lat 2000. Zauważa się jednak, że sukces porewolucyjny jest raczej rozczarowujący. Prowadzi to do konstatacji, iż następuje spadek dynamiki procesów rewolucyjnych w przestrzeni posowieckiej. Zjawisko to spowodowane jest zmniejszającą się uwagą ze strony Zachodu (Unii Europejskiej) oraz dojrzewaniem reżimów autorytarnych, szczególnie w Azji Centralnej. Może to spowodować obawy, iż kolejne rewolucje przyniosą większe porażki niż powodzenia na drodze zmian demokratycznych. Jednakże nie zniechęca to środowiska opozycyjnego do podejmowanych działań protestacyjnych na różnych szczeblach i w różnej formie.

Wyrazistym przykładem tych tendencji jest Ukraina. Organizowane spontanicznie od wyborów prezydenckich w 2010 r. protesty przeciwko łamaniu standardów demokratycznych przez ekipę rządzącą, świadczą o powolnym przełamaniu klimatu zniechęcenia obserwowanego w społeczeństwie ukraińskim od kilku lat. Znaczącą rolę w konsolidacji ruchów oddolnych (kombatantów czy weteranów akcji czarnobylskiej, ruchów studenckich) może odegrać sektor organizacji pozarządowych, który w warunkach regresu standardów demokratycznych zyskuje zaufanie społeczne. Badania opinii publicznej wskazują, że o ile w 2005 r. tylko 41% Ukraińców dostrzegało potrzebę działalności organizacji trzeciego sektora, o tyle odsetek ten wzrósł do 76%

w roku 2011.²⁰⁴ Organizacje pozarządowe nabierają tym większego znaczenia, że stanowią jedyny element ładu demokratycznego, który nie zanotował regresu na skali stosowanej przez organizację *Freedom House* do oceny stanu demokracji w tym kraju.²⁰⁵

Tabela 12: „Kolorowe rewolucje” w państwach Partnerstwa Wschodniego

Państwo	Ramy czasowe	Sukces	Wybory	Frekwencja	Ofiary
Azerbejdżan	16.09–20.10.2003	Nie	5.10.2003	25 000	Kilka
Gruzja	5.11–23.11.2003	Tak	02.11.2003	100 000	Nie
Ukraina	22.11–04.12.2004	Tak	21.11.2004	500 000	Nie
Azerbejdżan	08.08–26.11.2005	Nie	6.11.2005	20 000	Kilka
Białoruś	19–23.03.2006	Nie	19.03.2006	35 000	Jedna
Gruzja	28.09–06.11.2007	Nie	28.03.2004	75 000	Kilka
Armenia	20.02–02.03.2008	Nie	19.02.2008	100 000	Kilka
Gruzja	09.04–27.07.2009	Nie	21.05.2008	50 000	Nie
Mołdawia	06.04–07.04.2009	Tak	05.04.2009	15 000	Trzy
Białoruś	19.12–20.12.2010	Nie	19.12.2010	40 000	Kilka
Ukraina	21.11.2013–22.02.2014 ²⁰⁶	?	28.10.2012	50 000	Kilka

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet „Color Revolutions”: Exorcising the Devil from the Details*, „International Area Studies Review”, Vol. 14, No. 2, June 2011, s. 5.

²⁰⁴ Badania zostały przeprowadzone w ramach projektu „*Strengthening the capacity of Ukrainian NGOs to absorb international assistance—review of institutional gaps and needs for intervention*”; ich wyniki zostały przedstawione w publikacji Instytutu Spraw Publicznych *Making Ukrainian Civil Society Matter: Enabling Ukrainian NGOs to absorb international assistance. A review of capacity gaps and needs for institutional support*, I. BEKESHKINA, P. KAŻMIERKIEWICZ, Warszawa 2012.

²⁰⁵ P. KAŻMIERKIEWICZ, *Jak skutecznie wspierać ukraińskie społeczeństwo obywatelskie*, „Analizy i Opinie”, Instytut Spraw Publicznych, nr 131, sierpień 2012, s. 1.

²⁰⁶ 22 lutego 2014 r. można uznać za koniec protestów na Euromajdanie. W ich wyniku usunięto z urzędu prezydenta W. Janukowycza i dokonano zmian na szczeblu rządowym; stan na maj 2014 r. W czasie pisania analizy protesty na Ukrainie jeszcze trwały (uwaga Autorki).

Zgodnie z przedstawionymi danymi można spróbować skonstruować roboczą definicję terminu „kolorowych rewolucji”, określając je jako: „masowe protesty lub nieuzbrojone zrywy społeczne, mające na celu zastąpienie, w drodze wyborów, obecnie sprawującego władzę rządu, który reprezentuje reżim półdemokratyczny (*semi-democratic*)”. Definicja ta podkreśla polityczną naturę rewolucji, których celem nie jest reorganizacja społeczeństwa lub podział dóbr. Dostrzec możemy natomiast dwie, wydaje się charakterystyczne, cechy tego rodzaju protestów: niezwiązana z przemocą ich specyfika oraz bliskie powiązania z procesem wyborczym.²⁰⁷

Kluczowym założeniem „kolorowych rewolucji” jest dokonanie politycznego przełomu i odejście od skostniałych reżimów autorytarnych do bardziej demokratycznego reżimu politycznego, przy konsolidacji wsparcia dla przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów. Podstawą kolejnych rewolucji jest zatem osłabienie, a nawet zniszczenie dominujących posowieckich wzorców transformacji, które wytworzyły różnorodne formy władzy wywodzące się z oświeceniowych rządów patrymonialnych czy jawnego reżimu despotycznego absolutyzmu, które F. Zakaria nazywa nieliberalną demokracją.²⁰⁸ Ograniczając większość instytucji konstytuujących system demokratyczny, łącznie z niezależną władzą ustawodawczą i sądowniczą, wolnymi mediami, niezastępowalni autokraci wciąż jednak uważają za konieczne legitymizowanie swojej władzy w drodze wyborów, które stanowią jedyną dostępną możliwość do tłumienia opozycji z mobilizacji publicznego niezadowolenia.²⁰⁹

²⁰⁷ P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet „Color Revolutions”*, s. 4–5.

²⁰⁸ F. ZAKARIA, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, NY & London: W.W. Norton, 2007.

²⁰⁹ D. FURMAN, *The general and the particular in the political development of post-Soviet states*, [w:] red. M. LIPMAN, A. RYABOV, *The ways of Russian post-Communism*, Moscow: Carnegie Center 2007, s. 234–272.

Obserwując wydarzenia w państwach posowieckich, można się pokusić o skonstruowanie współzależności wpływających na eksplozję i rozprzestrzenianie się dużej fali rewolucji: po pierwsze, okres ich narastania w tej części Europy przypada na II połowę lat 2000. Po drugie, głęboki i nieoczekiwany kryzys ekonomiczny, który dotarł również do badanego obszaru w drugiej połowie 2008 r., można traktować, z małymi wyjątkami, jako walkę przeciwko tradycyjnym leninowskim twierdzeniom, że to właśnie trudności ekonomiczne są czynnikiem sprawczym sytuacji rewolucyjnej.²¹⁰ Trzecim, zauważalnym elementem jest koncentracja występowania tego typu rewolucji przeważnie w regionie Kaukazu Południowego. Podczas gdy Azja Środkowa pozostaje, wbrew logicznym przypuszczeniom, wolna od tego typu działań, z jednym wyjątkiem – Kirgistanu.

Dalsze wnioski dotyczą konieczności głębszego zbadania takich procesów, jak: korelacja z procesem wyborczym, demokratyczna agenda, niemilitarny charakter, kontakty zewnętrzne i wsparcie otrzymane przez rewolucjonistów od podmiotów trzecich. Istotne w tym przypadku jest nie tyle określenie, czy wybory przebiegały w sposób wolny i uczciwy, ale sprawdzenie, czy odbywały się na zasadach konkurencyjnych. Jedynym państwem regionu spełniającym ten warunek okazuje się Mołdawia.

Dlatego pierwszym i podstawowym pytaniem w omawianej kwestii jest, czy rosnącym obiektem zrywów rewolucyjnych są tylko reżimy autorytarne, a jeśli tak, to jaki stopień zaawansowania autorytaryzmu jest najbardziej podatny na rewolucje? Odpowiedź jest trudna do rozstrzygnięcia. Tym bardziej że tylko dwa państwa spośród sześciu z Partnerstwa Wschodniego noszą wyraźnie znamiona reżimów autorytarnych – Białoruś i Azerbejdżan. Warto podkreślić,

²¹⁰ L. WAX, *The Real Causes of the Color Revolutions*, „Journal of Democracy” 19(3) 2008, s. 55–69.

że w drodze pięciu zakończonych sukcesem lub częściowym sukcesem rewolucji w najbardziej łagodnych reżimach autorytarnych doszło do obalenia rządów. Mołdawia natomiast pozostała jedyną obecnie funkcjonującą demokracją parlamentarną, mimo że w poprzednich wyborach doszła do władzy partia komunistyczna, w drodze uczciwych wyborów.²¹¹ W celu porównania obecnych reżimów, konieczny jest podział państw Partnerstwa Wschodniego na trzy pomocnicze kategorie: twardy autorytaryzm (TA – *tough authoritarian*), miękki autorytaryzm (SA – *soft authoritarian*), oraz częściowa demokracja (SD – *semi-democratic*).

Ponadto trzeba zauważyć, że nie wszystkie procesy rewolucyjne były bezpośrednio związane z poprzedzającymi je wyborami, które, jak się zakłada, są cechą charakterystyczną „kolorowych rewolucji”. W praktyce obywatele zostają zachęcani do pozbawionej jakiegokolwiek ryzyka możliwości wyrażenia swojego stosunku do elit rządzących. Cechą charakterystyczną zrywów rewolucyjnych jest to, że opozycja zazwyczaj doskonale wykorzystuje rewolucję społeczną jako pewną możliwość do wybicia się i zaprezentowania swoich poglądów. Doskonałym przykładem są ostatnie protesty społeczne na Ukrainie. Zapoczątkowane zostały jako przejaw poparcia Ukraińców dla Unii Europejskiej, a wyrażone w formie sprzeciwu w związku z niepodpisaniem przez prezydenta W. Janukowycza umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską na szczycie w Wilnie. W następnej fazie trwających kilka miesięcy protestów, ich uczestnicy żądają już nie tylko natychmiastowego podpisania umowy stowarzyszeniowej, ale ustąpienia rządu i dymisji prezydenta, za czym idzie postulat przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Protesty rozpoczęły się 21 listopada 2013 r. Wedle

²¹¹ D. FURMAN, *Communists and Democracy*, „Nezavisimaya gazeta”, 29 April 2009.

różnych szacunków liczba demonstrantów wyniosła między 400 a 800 tys. osób.²¹²

Między nimi a siłami rządowymi szybko się zrodziło napięcie, które doprowadziło do prób szturmów na budynki rządowe i miejskie. Natomiast w nocy z 30 listopada na 1 grudnia 2013 r., w tzw. czarny piątek, Berkut, specjalna jednostka policji, usiłowała rozpędzić demonstrantów siłą, za co później premier Mykoła Azarow przeprosił w publicznym wystąpieniu.²¹³ MSW Ukrainy podał, że w wyniku tej akcji zostało poszkodowanych 79 osób.²¹⁴ Na wydarzenia na Ukrainie zareagowali wszyscy ważniejsi gracze w regionie. Unia Europejska przeprowadziła rozmowy z delegacją Ukrainy w Brukseli. Eurodeputowani zapowiedzieli sankcje, gdyby użycie siły wobec protestujących miało się powtórzyć; zagrozili wstrzymaniem wiz do państw UE osobom odpowiedzialnym za represje oraz zablokowaniem ich kont osobistych w tamtejszych bankach. Ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji, Radosław Sikorski i Carl Bildt, wezwali do pokojowego rozwiązania konfliktu między opozycją a rządem i unikania uciekania się

²¹² Liderzy opozycyjni, tj. Arsenij Jaceniuk, Oleg Tiahnibok i Witalij Kliczko postawili prezydentowi nowe, kategoryczne ultimatum: wypuszczenie więźniów politycznych oraz 16 osób bezprawnie aresztowanych podczas protestu, dymisja rządu Mykoły Azarowa i ukaranie winnych pobicia studentów na Majdanie. Dopiero po ich spełnieniu mogą się rozpocząć rozmowy o kolejnych postulatach. J. WILCZAK, *Ukraina w kasku*, „Polityka” nr 50, 11.12–17.12.2013 r., s. 10–11.

²¹³ Poparcie dla protestujących wyraziło trzech byłych prezydentów niepodległej Ukrainy: Leonid Krawczuk, Leonid Kuczma i Wiktor Juszczenko (jeden z przywódców pomarańczowej rewolucji). Bardziej prozachodnie partie opozycyjne blokowały natomiast Wierchowną Radę (jednoizbowy parlament Ukrainy) po tym, jak ich wniosek o wotum nieufności dla rządu Mykoły Azarowa został odrzucony we wtorkowym głosowaniu. Opozycja żąda rezygnacji rządu i prezydenta, podczas gdy przedstawiciele strony rządowej mówią, że mogą się zgodzić tylko na przyspieszone wybory.

²¹⁴ *Ukraina: mieszkańcy na ulicach, a prezydent w Pekinie*, Euractive.pl, 6 grudnia 2013 r. <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/arttykul/ukraina-mieszkacy-na-ulicach-a-prezydent-w-pekinie-005291>>.

do siłowych prób zakończenia konfliktu. Z kolei przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz wezwał rząd w Kijowie, by „słuchał swoich obywateli, a nie ich bił”. W końcu o rozmowy i kompromis zaapelowało trzech byłych prezydentów Ukrainy: Leonid Kuczma, Wiktor Juszczenko i Leonid Krawczuk. Spotkali się z obecnie urzędującym prezydentem W. Janukowyczem, w ramach „okrągłego stołu” władzy i opozycji.

Unia Europejska czuje się w pewnym stopniu zobowiązana do angażowania się na Ukrainie, biorąc pod uwagę, że to do niej chcą dołączyć demonstrujący. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że od samego początku przegrała „wojnę informacyjną” na Ukrainie w walce o wartości. Fiasko szczytu pokazuje w pełni, że unijna *soft power* przegrała z rosyjską *hard power*, z którą nie jest w stanie konkurować. Przez ostatnie 10 lat instytucje Unii nie przystosowały się do reguł gry postsowieckiej Europy. Oświadczenia, rezolucje i uchwały, które przyjmowane są przez instytucje UE w związku z próbą rozwiązania kwestii ukraińskiej i potępieniem władz są niewystarczającym wsparciem dla protestującej społeczności.²¹⁵

Rosja, odmiennie niż Unia Europejska, początkowo dużo mniej uwagi poświęca całej sytuacji i nie angażowała się w bezpośredni sposób. Wyjątkiem były wypowiedzi prezydenta Rosji W. Putina, wyraźnie wskazujące na ton sprzeciwu wobec stanowiska demonstrujących oraz kularowe rozmowy z prezydentem W. Janukowyczem. Premier D. Miedwiediew podkreślił, że Rosja uważnie obserwuje rozwój sytuacji na Ukrainie, jako że „jest to kraj im bliski”. Zaznaczył też, że „Ukraina powinna samodzielnie podjąć decyzję co do swojej przyszłości, wstąpienia do UE lub pozostania poza nią”.²¹⁶

²¹⁵ *Statement by EU High Representative Catherine Ashton on recent events in Ukraine on Kiev's Maidan Square*, Brussels, 1 December 2013 131211/02, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_02_en.pdf>, [data dostępu: 12.12.2013 r.].

²¹⁶ *Ibidem*.

Tabela 13: Wybory jako czynnik sprawczy kolorowych rewolucji

Nr	Państwo	Wybory	Okres czasowy rewolucji	Reżim	Konkurencyjność i uczciwość w wyborach
1.	Azerbejdżan	15.10.2003	16.09–20.10.2003	TA ²¹⁷	NC
2.	Gruzja	02.11.2003	15.11–23.11.2003	SD	CO
3.	Ukraina	21.11.2004	22.11–04.12.2004	SD	CO
4.	Kirgistan	13.03.2005	18.03–24.03.2005	SA	NC
5.	Azerbejdżan	06.11.2005	08.08–26.11.2005	TA	NC
6.	Białoruś	19.03.2006	19.03–23.03.2006	TA	NC
7.	Gruzja	28.03.2004	28.09–08.11.2007	SD	NO
8.	Armenia	19.02.2008	20.02–02.03.2008	SA	CO
9.	Gruzja	21.05.2008	09.04–24.07.2009	SD	NO
10.	Mołdawia	05.04.2009	06.04–07.04.2009	SD	CO
11.	Kirgistan	23.07.2009	06.04–15.04.2010	SA	NO
12.	Białoruś	19.12.2010	19.12–20.12.2010	TA	NC
13.	Ukraina	28.10.2012	21.11.2013–	SD	NO

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet „Color Revolutions”*, s. 8.

Czynnikiem motywującym „kolorowe rewolucje” są z reguły głęboko usytuowane wewnętrzne konflikty społeczne oraz rosnące napięcie między siłami politycznymi w danym państwie. Wpływy zewnętrzne jako czynniki napędzające rewolucję odgrywają z reguły rolę marginalną. W rzeczywistości jednak, patrząc na przykład rewolucji w świecie arabskim, przełom dokonany w Egipcie zupełnie zaskoczył wszystkich

²¹⁷ Dla celów analizy zastosowane skróty oznaczają rozróżnienie między konkurencyjnymi – CO (*competitive*) a niekonkurencyjnymi – NC (*non-competitive*) wyborami; w przypadku braku powiązań rewolucji z wyborami oznaczono skrótem NO.

aktorów międzynarodowych zainteresowanych stabilnością reżimu Mubarak, łącznie ze Stanami Zjednoczonymi i Izraelem.

Tabela 14: Użycie siły jako wyznacznik sukcesu czy porażki „kolorowych rewolucji”

Nr	Państwo	Czas trwania rewolucji	Ofiary	Przemoc ze strony rządu	Przemoc ze strony opozycji
1.	Azerbejdżan	16.09–20.10.2003	Kilka	FM ²¹⁸	NO
2.	Gruzja	15.11–23.11.2003	0	NO	FM
3.	Ukraina	22.11–04.12.2004	0	NO	NO
4.	Kirgistan	18.03–24.03.2005	Kilka	FM	FM
5.	Azerbejdżan	08.08–26.11.2005	Kilka	FM	NO
6.	Białoruś	19.03–23.03.2006	1	FM	NO
7.	Gruzja	28.09–08.11.2007	Kilka	FM	NO
8.	Armenia	20.02–02.03.2008	Kilka	FM	NO
9.	Gruzja	09.04–24.07.2009	0	NO	NO
10.	Mołdawia	06.04–07.04.2009	3	NO	FM
11.	Kirgistan	06.04–15.04.2010	90–100	AV	AV
12.	Białoruś	19.12–20.12.2010	Kilka	FM	NO
13.	Ukraina	21.11.2013– –22.02.2014 (BP)	Kilka	FM	FM

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet „Color Revolutions”*, s. 10.

Silną motywację z Zachodu (*to go West*) otrzymała również Ukraina podczas „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r. czy Mołdawia w kwietniu 2009 r. Wsparcie dla Ukrainy nie polegało tylko na motywujących hasłach, ale również na wsparciu finansowym, doradztwie eksperckim

²¹⁸ Wskaźniki oznaczają: niestosowanie przemocy przez żadną ze stron konfliktu oznaczono jako NO, środki przemocy z którejś ze stron rządu lub opozycji oznaczono FM (*forceful measures*), przemoc zbrojna – AV (*armed violence*).

czy kampanii medialnej. Ostatnie wydarzenia na „EuroMajdanie” w Kijowie pod koniec roku 2013 i na początku 2014 były wspierane przez społeczeństwo Ukrainy za pośrednictwem nowych środków komunikacji: portali i mediów społecznościowych, dzięki którym wydarzenia są na bieżąco słyszalne i widzialne w przestrzeni cyfrowej. Można je zatem określić jako współczesny instrument w walce o prawa i wolności.

Jednym z aktorów zewnętrznych, mających bardzo silny wpływ na przebieg „kolorowych rewolucji”, jest Rosja. Jej rolę można jednak zidentyfikować raczej w kategoriach głównej siły antyrewolucyjnej. O ile Rosja pozostała neutralna podczas „rewolucji róż” w Gruzji, to była już aktywna we wspieraniu urzędującego reżimu na Ukrainie, odrzuconego poprzez „pomarańczową rewolucję”. Prezydent Rosji W. Putin odebrał tę porażkę bardzo personalnie, tłumacząc ją w oskarżycielskim tonie wobec konspiracyjnych działań sponsorowanych przez Zachód.²¹⁹ Łączna ocena wpływu czynników zewnętrznych jest z pewnością niemożliwa, ale ich silna lub nawet symboliczna obecność może być zidentyfikowana za pomocą wybranych wskaźników.

Jedną z obserwacji tej uproszczonej metody oceny wpływu czynników zewnętrznych na procesy rewolucyjne w państwach posowieckich jest to, że nie istnieje żaden bezpośredni związek między trzema wymienionymi parametrami. Oznacza to, że nawet silna prozachodnia orientacja kierunku rewolucji nie gwarantuje nawet średniego wsparcia Zachodu, oraz niekoniecznie generuje sprzeciw ze strony Rosji. Inną zauważalną tendencją jest to, iż zachodnie wsparcie dla „kolorowych rewolucji” zaczyna znacznie słabnąć.²²⁰ Poddane analizie procesy rewolucyjne w przestrzeni posowieckiej są bardzo zróżnicowane i niejednorodne, ale mogą prowadzić do wypracowania bardziej spójnego pojęcia „kolorowych rewolucji”.

²¹⁹ P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet „Color Revolutions”*, s. 11.

²²⁰ P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet „Color Revolutions”*, s. 13–14.

Tabela 15: Rola czynnika zewnętrznego²²¹

Państwo	Czas trwania rewolucji	Orientacja prozachodnia	Wsparcie z Zachodu	Sprzeciw Rosji
Azerbejdżan	16.09–20.10.2003	W	WS	RO
Gruzja	15.11–23.11.2003	WW	WWS	NO
Ukraina	22.11–04.12.2004	WW	WWS	RRO
Kirgistan	18.03–24.03.2005	NO	NO	RO
Azerbejdżan	08.08–26.11.2005	W	NO	RO
Białoruś	19.03–23.03.2006	W	WS	RO
Gruzja	28.09–08.11.2007	W	NO	NO
Armenia	20.02–02.03.2008	NO	NO	RO
Gruzja	09.04–24.07.2009	W	NO	NO
Mołdawia	06.04–07.04.2009	WW	NO	RO
Kyrgystan	06.04–15.04.2010	NO	NO	NO
Białoruś	19.12–20.12.2010	W	WS	RO
Ukraina	21.11.2013– –22.02.2014 (BP)	WW	WWS	RO

Źródło: *Ibidem*.

Na tej podstawie możemy określić trzy podstawowe cechy tego politycznego fenomenu. Należą do nich: cel ukierunkowany na demokratyzację, niestosowanie przemocy oraz orientacja proeuropejska. Można zatem wypracować próbę analizy „kolorowych rewolucji” za pośrednictwem siedmiu najczęściej występujących parametrów:

- celem jest zastąpienie reżimów autorytarnych;
- czynnikiem sprawczym są najczęściej sfałszowane wybory;
- protestujący wykorzystują głównie środki niemilitarne;

²²¹ Określone w tabeli wskaźniki oznaczają: NO – brak jakiegokolwiek wsparcia ze strony Zachodu i Rosji, W – słabe wsparcie opozycji ze strony Zachodu, WS – silne wsparcie Zachodu, RO – słabe wsparcie opozycji ze strony Rosji, RPO – silna opozycja ze strony Rosji.

- działania spotykają się z małym lub niemilitarnym sprzeciwem;
- prezentują jasną prozachodnią orientację;
- polegają na aktywnym wsparciu Zachodu;
- napotykać zdecydowany sprzeciw ze strony Rosji.²²²

Zauważalne jest przede wszystkim to, iż każdy polityczny kryzys w obszarze posowieckim prowadzi do większego zaangażowania ze strony Rosji, ale też wywołuje silną reakcję ze strony Unii Europejskiej, co szczególnie dotyczy jej wschodnich sąsiadów. Osłabienie w ostatnim czasie „kolorowych rewolucji” w dużym stopniu jest spowodowane przez ich nieutopijną naturę: złość protestujących jest skierowana przeciwko niesprawiedliwości poszczególnych reżimów, ale jej cele nie wykraczają poza przekształcenie politycznego systemu pod wpływem zachodnich standardów, które kładą szeroki nacisk na konieczność legitymacji i niestosowanie siły. Kryzys ekonomiczny ostatnich kilku lat nie tylko ograniczył amerykańskie i unijne zdolności do zaangażowania się w promocję demokracji, ale także osłabił ich *soft power*. Zatem należy zauważyć, iż atrakcyjność zachodnich modeli znacznie osłabła, na rzecz globalizacji ukształtowanej przez kapitalizm.²²³

3.3. Bezpieczeństwo regionalne – konflikty niskiej intensywności

Mimo deklarowanych przez Unię Europejską ambicji do odgrywania na arenie globalnej roli stabilizatora i strażnika bezpieczeństwa międzynarodowego, jej wpływ na uregulowanie trwających konfliktów regionalnych jest mocno ograniczony. Trudno zatem mówić o przyczynieniu się przez UE do wzrostu bezpieczeństwa regionalnego. Sytuacja w każdym

²²² *Ibidem*, s. 14.

²²³ *Ibidem*, s. 16–17.

z trzech konfliktów (w Abchazji i Osetii Południowej w Gruzji; konflikcie armeńsko-azerbejdżańskim o Górski Karabach; Naddniestrzu) nie poprawiła się, wprost przeciwnie: utrzymuje się na wysokim poziomie niestabilności.²²⁴ Wynika to ze słabej pozycji politycznej UE w tym obszarze i braku dostatecznie efektywnych instrumentów oddziaływania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa/Partnerstwa Wschodniego na zaangażowane w konflikt strony. Inną pozycję miała UE w konflikcie na Bałkanach Zachodnich, gdzie jednym z najważniejszych instrumentów była perspektywa członkostwa oraz dążenie niektórych państw regionu do integracji europejskiej.²²⁵

Znaczenie i wagę bezpieczeństwa we wschodnim sąsiedztwie UE uświadomiono sobie w perspektywie rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowej w 2004 r. Powodem, dla którego Unia Europejska nie poświęcała wcześniej uwagi rozwiązywaniu konfliktów w najbliższym wschodnim sąsiedztwie, była, po pierwsze, obawa poszczególnych państw członkowskich UE o reakcję Rosji, którą traktowały jako gwaranta pokoju w regionie. Po drugie, Unia Europejska była skoncentrowana na stabilizacji Bałkanów, wspierając wysiłki innych organizacji: ONZ, NATO, OBWE. Po trzecie, Unia Europejska przez wiele lat nie miała kompetencji w kwestii zapobiegania i regulowania konfliktów. Do 2002 r. te sprawy realizowała w jej imieniu Unia Zachodnioeuropejska.²²⁶ Wraz z przybliżeniem się przez UE w 2004 r. do państw mniej stabilnych (na terytoriach czterech z nich miały miejsce konflikty zbrojne, hamujące rozwój tych państw) konieczne było znalezienie drogi włączenia się w procesy pokojowe w obszarze poradzieckim.

²²⁴ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 19–21.

²²⁵ *Ibidem*, s. 21.

²²⁶ A. LEGUCKA, *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych w obszarze poradzieckim*, Warszawa 2013, s. 193–194.

Tabela 16: Konflikty na obszarze posowieckim

„Rozmrożone konflikty” między Rosją a Zachodem	Wyzwania dla Unii Europejskiej
Mołdawia (Naddniestrze)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wycofanie wojsk rosyjskich 2. Negocjowanie porozumienia politycznego 3. Polityczna i militarna gwarancja wyników porozumienia 4. Powołanie przedstawiciela dla Naddniestrza
Gruzja (Abchazja i Osetia Południowa)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pomoc finansowa dla ekonomicznej rehabilitacji Abchazji i Osetii Południowej 2. Powołanie przedstawiciela dla Osetii Południowej 3. Status obserwatora w ramach „wspólnej komisji kontroli
Armenia i Azerbejdżan (Górski Karabach)	Zaangażowanie UE jest ograniczone m.in. przez rolę, jaką odgrywają poszczególne państwa członkowskie w ramach tzw. procesu mińskiego OBWE

Źródło: opracowanie własne.

Również od samego początku Europejska Polityka Sąsiedztwa motywowana była przez kwestie bezpieczeństwa. Unii Europejskiej w ramach tej polityki zależało na stworzeniu wielostronnych narzędzi służących celowi utworzenia kręgu przyjaciół i dobrze zarządzanych państw w jej sąsiedztwie. Geopolityczne znaczenie regionu wschodniego sąsiedztwa dla bezpieczeństwa i stabilności Europy podkreślano wiele razy w oficjalnych dokumentach UE.²²⁷ W strategii Europejskiej Polityki Sąsiedztwa podkreślono wyraźnie, iż celem podstawowym Unii Europejskiej jest zadbanie o stabilizację środowiska w obszarach uznawanych przez czołową grupę państw Unii za ważne dla ich interesów. Wśród priorytetów znalazły się: walka z terroryzmem i proliferacja broni masowego rażenia oraz promocja przestrzegania prawa międzynarodowego, jak również wysiłki na rzecz rozwiązania konfliktów

²²⁷ P. MANOLI, *EU's flexible regional multilateralism towards its Black Sea neighbourhood*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 12, No. 3, September 2012, s. 432.

zbrojnych.²²⁸ Wynika stąd, iż celem Unii jest stabilizowanie i bezpieczeństwo jej otoczenia zewnętrznego, na co negatywnie wpływają konflikty trwające w regionie wschodnim (głównie na Kaukazie Południowym). W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 r. położono nacisk na „wspieranie dobrze zarządzanych państw leżących na wschód od Unii Europejskiej oraz na granicach regionu śródziemnomorskiego, z którym możemy pozostawać w bliskich stosunkach opartych na współpracy”.²²⁹ Strategia przedstawia listę kluczowych zagrożeń dla Europy w XXI wieku, takich jak: proliferacja broni masowego rażenia, terroryzm, konflikty regionalne, upadłe państwa i przestępczość zorganizowana.

Pogłębienie współpracy Unii w zakresie polityki obronnej wprowadzono dopiero Traktatem z Nicei podpisanym 26 lutego 2001 r., na mocy którego w art. 17 TUE powierzono Unii Europejskiej mandat do prowadzenia tzw. misji petersberskich,²³⁰ tj. operacji humanitarnych, ratowniczych, misji i działań pokojowych, misji wojskowego doradztwa i wsparcia, zapobiegania konfliktom, utrzymania pokoju i zapobiegania kryzysom. Ponadto rozwiązano wszelkie powiązania instytucjonalne między UE a Unią Zachodnioeuropejską, przekazując Unii Europejskiej jej funkcje, kompetencje i struktury.²³¹ Tym samym po raz pierwszy potwierdzono autonomię Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia operacji antykryzysowych (głównie misji petersberskich), czego konsekwencją było formalne wprowadzenie jako

²²⁸ *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*.

²²⁹ *A secure Europe in a better world, European Security Strategy*, European Council, Brussels, 12 December 2003, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

²³⁰ Zagadnienia misji petersberskich zostały wpisane do Traktatu o Unii Europejskiej już na mocy Traktatu z Amsterdamu w 1997 r.

²³¹ J. BARCZ, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 123.

instrumentu wykonawczego WPZiB – Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Oznaczało to *de facto* poszerzenie kompetencji UE o możliwość wysyłania i prowadzenia misji cywilnych i wojskowych formowanych z powstałych sił szybkiego reagowania. Pierwszą oficjalną misję Unia Europejska wysłała w region Bałkanów Zachodnich (2003 r. misja w Bośni i Hercegowinie).

Jakkolwiek od momentu utworzenia w 1999 r. WPBiO, Unia Europejska podjęła tylko trzy misje we wschodnim sąsiedztwie: dwie operacje cywilne w Gruzji i jedną „hybrydową” misję cywilną na granicy ukraińsko-mołdawskiej, łącząc działania w ramach WEPBiO z elementami bardziej technicznymi, nadzorowanymi przez KE.²³² Wojna między Rosją a Gruzją w sierpniu 2008 r. wykazała, jak szybko tzw. zamrożone konflikty (*frozen conflicts*) na wschodzie UE mogą się rozwinąć w konfrontację przemocy tuż u jej granic. W tym kontekście przegląd realizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2008 r.²³³ wzywał do podejmowania „stałych wysiłków do rozwiązania konfliktów” na Kaukazie Południowym i w Mołdawii.²³⁴

Wobec tego od 2003 r. można zauważyć zwiększone zaangażowanie Unii Europejskiej w rozwiązywanie konfliktów na Kaukazie Południowym. Decyzją Rady 7 lipca 2003 r. powołano pierwszego specjalnego przedstawiciela UE ds. Kaukazu Południowego (EUSR).

²³² A. HUFF, *The role of EU defence policy in the eastern neighbourhood*, EUISS „Occasional Paper”, No. 91, May 2011, s. 7.

²³³ *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in Changing World*, European Council, S407/08, Brussels, 11 December 2008/*Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Rada Unii Europejskiej, Luksemburg 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PLC.pdf>, [data dostępu: 20.05.2013].

²³⁴ A. TOJE, *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, „European Foreign Affairs Review”, No. 15, 2010, s. 171–190.

Tabela 17: Misje i specjalni przedstawiciele UE w państwach Partnerstwa Wschodniego

	Miejsce	Rok rozpoczęcia
Specjalny przedstawiciel UE ds. Mołdawii ²³⁵	Mołdawia	2003
Specjalny przedstawiciel UE ds. Kaukazu Południowego ²³⁶	Kaukaz Południowy	2003
Misja graniczna UE do Mołdawii i na Ukrainę (EUBAM) ²³⁷	Granica mołdawsko-ukraińska na odcinku Naddniestrza	2005
Misja rządów prawa do Gruzji (EUJUST THEMIS) ²³⁸	Gruzja	2004
Misja monitorująca UE w Gruzji (EUMM) ²³⁹	Gruzja	2008

Źródło: opracowanie własne.

²³⁵ 15 lutego 2007 r. na stanowisko specjalnego przedstawiciela ds. Republiki Mołdawii (EUSR) został powołany Kalman Mizsei. Zastąpił poprzedniego, którym był Adrian Jacobovits de Szeged. Jego mandat został zakończony w lutym 2011 r., na skutek decyzji UE o ograniczeniu liczby specjalnych przedstawicieli na świecie.

²³⁶ Pierwszym specjalnym przedstawicielem był powołany 7 lipca 2003 r. Heikki Taivitie. 1 września 2011 r. specjalnym przedstawicielem ds. Kaukazu Południowego i Gruzji został powołany Philippe Lefort. Sprawował mandat do 30 czerwca 2013 r. Zob. *EU Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia*, <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/philippe-lefort/index_en.htm>, [12.12.2013].

²³⁷ Ustanowiona między prezydentami Mołdawii i Ukrainy 2 czerwca 2005 r. EUBAM Moldova and Ukraine, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/moldova-and-ukraine-border-mission/index_en.htm>.

²³⁸ EUJUST THEMIS w Gruzji została ustanowiona przez UE 16 lipca 2004 r. Pierwszym szefem misji była powołana na to stanowisko Sylvie Pantz. Zob. EUJUST THEMIS/Georgia, <<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-themis-georgia/>>, [data dostępu: 12.12.2013].

²³⁹ 13 września 2013 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa powołał na szefa misji EUMM w Gruzji Toivo Klaara. Będzie sprawował swoją funkcję przez 15 miesięcy. Zob. *EUMM Georgia: Five years building dialogue in the field*, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/news/201309_18_en.htm>, [data dostępu: 12.12.2013].

Został nim fiński dyplomata Heikki Talvitie, zastąpiony od 20 lutego 2006 r. przez Szweda Petera Semneby'a.²⁴⁰ Sprawował swój mandat do 28 lutego 2010 r. Do jego zadań należały: a) pomoc Armenii, Azerbejdżanowi i Gruzji w przeprowadzaniu reform politycznych i gospodarczych, zwłaszcza w dziedzinie praworządności, demokratyzacji, praw człowieka, dobrych rządów, rozwoju oraz zmniejszania ubóstwa; b) zgodnie z istniejącymi mechanizmami – zapobieganie konfliktom w regionie, przyczynianie się do pokojowego rozwiązywania konfliktów, również przez wspieranie powrotu uchodźców i przesiedleńców wewnętrznych; c) konstruktywne działania wobec głównych zainteresowanych podmiotów dotyczące regionu; d) zachęcanie do/i wspieranie dalszej współpracy między państwami tego regionu, zwłaszcza między państwami Kaukazu Południowego, w tym w zakresie kwestii gospodarczych, energii i transportu; e) zwiększanie skuteczności i widoczności Unii Europejskiej w regionie.²⁴¹ Powołanie tego organu świadczy o wzroście pozycji Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji w polityce Unii Europejskiej oraz jest elementem szerszego procesu adaptacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa do nowych potrzeb. Jednakże podstawowym zarzutem wobec działań specjalnego przedstawiciela jest ograniczone zaangażowanie w rozwiązywanie konfliktów, co jest wynikiem spóźnionego wsparcia już wcześniej włączonych w ten proces aktorów międzynarodowych.²⁴²

Uwagę na Kaukaz Południowy i na rolę w nim Unii Europejskiej zwróciła nowa eskalacja konfliktu w regionie Gruzji – Abchazji i Osetii

²⁴⁰ *Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20 February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006, OJ L 270M, 29.9.2006.

²⁴¹ *Council Joint Action 2003/496/CFSP* of 3 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ L 169, 08/07/2003 P. 0074–0075; *Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20 February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006.

²⁴² Patr: <<http://www.eurasianet.org>>.

Południowej. Środki, jakie dotychczas stosowała UE wobec jej sąsiadów, początkowo były realizowane w ramach dość ograniczonych instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, tj. wspólnych działań dotyczących przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się konfliktu z 2000 r. (*Joint Action 2000/456/CFSP*²⁴³) i wprowadzających wsparcie misji obserwacyjnej OBWE na granicy gruzińsko-czeczeńskiej oraz na granicy z Inguszetią (*Joint Action 2002/373/CFSP*).²⁴⁴ Zgodnie z deklaracją odgrywania bardziej aktywnej roli na terenie Kaukazu Południowego, Unia Europejska włączyła się w 2001 r. w mechanizm rozwiązania konfliktu w Osetii, przyjmując 29 listopada 2001 r. wspólne działanie i zobowiązała się do partycypowania w kosztach ustanawiania mechanizmów rozwiązania konfliktu poprzez ustanowienie Wspólnej Komisji Kontroli i Ekspertów oraz wspólne działanie dotyczące wkładu UE w proces rozstrzygnięcia konfliktów w Gruzji/Osetii Południowej z 25 czerwca 2003 r.²⁴⁵ Na podstawie tych dokumentów postanowiono udzielić wsparcia finansowego dla działań podejmowanych pod egidą OBWE i zainteresowanych stron. W kontekście WPZiB/EPBiO 28 czerwca 2004 r. ustanowiono Misję UE do spraw rządów prawa w Gruzji (*the EU Rule of Law Mission – EUJUST THEMIS*) w celu wsparcia władz gruzińskich w pilnych wyzwaniach z dziedziny systemu sądowniczego i prawnego.²⁴⁶ Ustanowiona została na 2 miesiące, z łącznym budżetem 2050 000 euro.²⁴⁷

²⁴³ OJ 2000 L 183/3, as amended on 26 July 2001, OJ 2001 L 202/2.

²⁴⁴ OJ 2002 L 134/1.

²⁴⁵ *Council Joint Action 2001/759/CFSP* of 29 October 2001 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in South Ossetia, OJ 2001 L 286/4; *Council Joint Action 2003/473/CFSP* of 25 June 2003 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in Georgia/South Ossetia, OJ 2003 L 157/72.

²⁴⁶ *Council Joint Action 2004/523/CFSP* of 28 June 2004 On the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS, OJ 2004 L 228/21.

²⁴⁷ B. PISKORSKA, *Polityka Unii Europejskiej wobec krajów Kaukazu Południowego*, [w:] A. STASZCZYK, red., *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011, s. 150–153.

Eskalacja konfliktu gruzińskiego w sierpniu 2008 r. udowodniła ograniczoną przydatność instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Unia Europejska uświadomiła sobie, jak ważne dla bezpieczeństwa europejskiego jest wyciągnięcie państw poradzieckich z rosyjskiej strefy wpływów i skierowanie ich pod oddziaływanie Zachodu. Wojna sierpniowa stała się „katalizatorem” współpracy UE ze wschodnimi sąsiadami.²⁴⁸ Jednocześnie przyczyniła się do przyspieszenia prac nad projektem Partnerstwa Wschodniego.

Do bardziej znaczących przedsięwzięć UE w tym kierunku można zaliczyć wsparcie Francji w podpisaniu 12 sierpnia 2008 r. wstępnego porozumienia między Rosją a Gruzją kończącego działania wojenne.²⁴⁹ Odzwierciedleniem praktycznym wsparcia UE było powołanie na mocy decyzji Rady Europejskiej z 15 września 2008 r. cywilnej misji monitorującej wycofanie wojsk rosyjskich z Gruzji – *European Union Monitoring Mission* (EUMM). Misja rozpoczęła działalność 1 października 2008 r.²⁵⁰ i obejmowała początkowo 340 osób z 22 państw członkowskich, pod dowództwem Hansjoerga Habera. Zadaniem misji było działanie na rzecz stabilizacji w regionie, m.in. poprzez monitoring granic strefy bezpieczeństwa w rejonie Abchazji i Osetii Południowej. Pośrednią konsekwencją szczytu była również decyzja Rady Europejskiej, w ramach wspólnego działania z 15 września 2008 r.,²⁵¹ dotycząca powołania specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw kryzysu

²⁴⁸ A. LEGUCKA, *Geopolityczne uwarunkowania*, s. 200–201.

²⁴⁹ Zostało zmodyfikowane 8 września o zaprzestanie wszelkiej aktywności militarnej wojsk rosyjskich poza terytorium Abchazji i Osetii Południowej.

²⁵⁰ *Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia*, EUMM Georgia, OJ 2008 L 248/26.

²⁵¹ Council of the European Union, Council conclusions on Georgia, Brussels, 15 and 16 September 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/102749.pdf>.

w Gruzji,²⁵² którym został Pierre Morel. Pełnił swoje obowiązki do 28 lutego 2009 r. Mandat specjalnego przedstawiciela obejmuje zapewnienie mu pomocy w realizacji postanowień z 12 sierpnia oraz 8 września 2008 r. dotyczących warunków bezpieczeństwa i stabilności w regionie, kwestii uchodźców i migrantów oraz do końca 2010 r. współdziałania z ONZ i OBWE. Działa pod zwierzchnictwem sekretarza generalnego Rady. Ponadto Unia Europejska zadeklarowała udzielenie pomocy finansowej Gruzji ze wspólnego budżetu na wsparcie stabilizacji i gospodarki, w wysokości 500 mln euro.²⁵³

Przyjęcie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r. zapoczątkowało nową erę w polityce bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Stanowi on, z jednej strony, podstawę prawną dla (zmienionej w swojej nazwie) Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, z drugiej zaś stwarza ramy dla jej ewolucji, która z czasem może doprowadzić do wspólnej obrony, o ile państwa członkowskie Unii Europejskiej jednogłośnie o tym zadecydują.²⁵⁴ Tymczasem od 2009 r. zdolność państw europejskich do finansowania swoich sił zbrojnych na poziomie zapewniającym gotowość do reagowania na sytuacje kryzysowe została znacznie ograniczona, a operacja przeciwko reżimowi pułkownika Kaddafiego w Libii w 2011 r. obnażyła słabość sił zbrojnych nawet największych wojskowo państw Unii Europejskiej, które bez wsparcia Stanów Zjednoczonych prowadziłyby tę misję na pewno dłużej i mniej efektywnie. Ponadto pojawiły się zapowiedzi USA co do bezprecedensowego w najnowszej historii przeorientowania amerykańskiej strategii wojskowej z obszaru euroatlantyckiego na Pacyfik oraz towarzyszące im wezwania,

²⁵² *Council Joint Action 2008/760/CFSP of 25 September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia*, OJ 2008 L 259/16.

²⁵³ B. PISKORSKA, *Polityka Unii Europejskiej wobec państw Kaukazu Południowego*, *op. cit.*

²⁵⁴ B. PISKORSKA, *Nie tylko miękka siła: Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 3/2013 (w druku).

aby Europejczycy wzięli wreszcie większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo i przestali liczyć na bezwarunkowe wsparcie ze strony amerykańskiej potęgi wojskowej.²⁵⁵

Wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008 r. ponownie przeformułowała stan stosunków w regionie wschodniego sąsiedztwa UE (głównie w obszarze Morza Czarnego). Tym samym realia w dziedzinie bezpieczeństwa okazały się dalekie od oczekiwanych w dzisiejszych czasach. Udowodniły bowiem stosowanie tzw. twardej siły (*hard power*) przez strony konfliktu.²⁵⁶ W ciągu zaledwie jednego weekendu wydarzenia te zniszczyły schemat dotychczasowego pozimnowojennego poczucia bezpieczeństwa Zachodu w odniesieniu do stosunków między Rosją a NATO/UE. Ponadto nastąpiła diametralna zmiana w przekonaniu, iż *hard power* Rosji nie zagraża już wpływom Unii Europejskiej w regionie. W Gruzji okazało się jednak, iż twarda siła Rosji nie tylko może konkurować z wpływami Zachodu, ale nawet dyskredytować politykę Unii we wschodnim sąsiedztwie.

3.4. Sytuacja ekonomiczna – kryzys gospodarczy

Bardzo istotnym elementem wskazującym na możliwości działania UE w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa/Partnerstwa Wschodniego wobec wybranych państw jest eksport unijnego modelu zarządzania gospodarczego. Instrumentem powstałym wskutek ewolucji mechanizmów EPS jest przekazywanie reguł i polityki w ramach Pogłębionej Strefy Wolnego Handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*). Podpisanie jej wymaga obszernych zmian strukturalnych

²⁵⁵ M. TERLIKOWSKI, *Na bezdrożach strategicznych ambicji Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2012, nr 2, s. 120.

²⁵⁶ J. SHERR, *Hard power in the Black Sea region: a dreaded but crippled instrument*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 11, No. 3, September 2011, 279–298.

w gospodarce państw adresatów, co wiąże się z poniesieniem dużych kosztów transformacji gospodarczej.

Wskaźniki wzrostu gospodarczego i reformy strukturalne w poszczególnych państwach Partnerstwa Wschodniego przebiegają bardzo wolno. Obraz ich przemian ekonomicznych i społecznych jest niejednorodny. Pod względem wolności gospodarczych i poziomu rozwoju gospodarczego państwa regionu mają jeszcze wiele do nadrobienia, by zbliżyć się do Unii. Według indeksu wolności gospodarczej opublikowanego przez amerykańską Fundację Heritage w 2013 r.,²⁵⁷ zanotowano niewielką poprawę wskaźników rozwoju i transformacji. Państwom najbardziej zaangażowanym w zbliżenie z UE, np. Ukrainie przyznano 46,3 punktów, według przyjętej metody mierzenia wolności gospodarczej, co lokuje ją na 161 miejscu na świecie (po Argentynie) spośród sklasyfikowanych jako „tłumione” (*repressed*) 32 z 177 państw. W tej samej grupie znalazła się m.in. Białoruś na pozycji 154. Pośród pozostałych państw Partnerstwa Wschodniego Gruzja jest na 21 pozycji w grupie „przeważająca wolność gospodarcza”, na 38 pozycji Armenia w grupie „umiarkowana wolność”, tam również zaklasyfikowano Polskę – na 57 miejscu, Azerbejdżan – na 88 i Mołdawię – na 115 w kategorii „przeważnie brak wolności”, gdzie na 139 pozycji znalazła się też Rosja. Pozytywne tendencje ukraińskiej gospodarki zauważono zwłaszcza w kategorii wolności walutowej (71,0) oraz wolności w działalności handlowej (*business freedom* – 47,6), a spadek w zakresie wolności pracowników (49,9) i wolności od korupcji (23,0).²⁵⁸

²⁵⁷ 2013 *Index of Economic Freedom, Country Rankings*, <<http://www.heritage.org/index/ranking>>, [data dostępu: 23.01.2013]. Najwyższy wskaźnik „całkowicie wolny” zajmuje pozycję od 100–80 punktów.

²⁵⁸ B. PISKORSKA, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] B. PISKORSKA, red., *Ukraina po wyborach*, s. 145–146.

Tabela 18: Indeks wolności gospodarczych
Heritage Foundation 2013

Państwo	2004	2007	2009	2011	2012	2013
Armenia	70,3/23 ²⁵⁹	68,6/34	69,8/31	69,7/36	68,8/39	69,4/38
Azerbejdżan	53,4/116	54,3/111	57,9/97	57,9/97	58,9/91	59,7/88
Białoruś	43,1/146	47,0/144	44,9/167	47,9/155	49,0/153	48,0/154
Gruzja	58,9/78	69,3/30	69,7/32	70,4/28	69,4/34	72,2/21
Mołdawia	57,1/93	58,7/83	54,8/120	55,7/120	54,4/124	55,5/115
Ukraina	53,7/114	51,5/134	48,8/152	45,8/163	46,1/163	46,3/161

Źródło: *Index of Economic Freedom, Country Rankings*, Heritage Foundation, <<http://www.heritage.org/index/ranking>>, [data dostępu: 6.10.2013].

Według pozostałych rankingów oceny transformacji stanu demokracji i wolności gospodarczej, przeprowadzonych m.in. przez Fundację Bertelsmanna, wskazano tylko na dwa pozytywne przykłady państw, które osiągnęły widoczny postęp, tj. Mołdawia i Gruzja. W pozostałych państwach sytuacja w roku 2013 znacznie się pogorszyła, w największym stopniu w Armenii po 2008 r., w wyniku kryzysu politycznego po wyborach w 2008 r., oraz na Ukrainie, po sukcesie „pomarańczowej” rewolucji w 2004 r.²⁶⁰

Według danych Światowej Organizacji Handlu – *World Economic Outlook*,²⁶¹ w ostatnich latach w państwach regionu poradzieckiego zanotowano słaby wzrost gospodarczy i finansowy (byłych państw WNP).

²⁵⁹ Wskaźnik 0 – najgorzej, 100 – najlepiej.

²⁶⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 21–22.

²⁶¹ *The World Economic Outlook, Transition and Tensions*, October 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>>.

Tabela 19: Status demokracji i gospodarki wolnorynkowej
(Bertelsmann Transformation Index 2012)

Państwo	Stan demokracji	Stan gospodarki wolnorynkowej	Stan ogólny	PKP p/c w USD	Wskaźnik ubóstwa	Populacja
Armenia	5,3	5,9	5,6	5463	12,4	3,1
Azerbejdżan	4,0	5,7	4,9	9943	7,8	9,0
Białoruś	3,9	4,8	4,4	13928	<2	9,5
Gruzja	6,2	5,6	5,9	5073	32,6	4,5
Mołdawia	7,1	5,4	6,2	3110	12,5	3,6
Ukraina	6,1	5,8	6,0	6721	<2	45,9

Źródło: *Transformation Index BTI 2012*, <<http://www.bti-project.org/country-reports/pse/blr/>>.

Tabela 20: Wskaźniki rozwoju gospodarczego na podstawie wzrostu rocznego PKB i poziomu bezrobocia (w %), *The World Economic Outlook*

Państwo	Wskaźniki wzrostu PKB			Wzrost poziomu bezrobocia		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Armenia	7,2	4,6	7,8	19,0	18,5	18,0
Azerbejdżan	2,2	3,5	5,6	–	–	–
Białoruś	1,5	2,1	2,5	0,6	0,6	0,615
Gruzja	6,1	2,5	5,0	15,0	16,7	17,3
Mołdawia	-0,8	4,0	4,0	5,6	6,2	5,7
Ukraina	0,2	0,4	1,5	7,5	8,0	8,0

Źródło: *The World Economic Outlook, Transition and Tensions*, October 2012, s. 72. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>>.

Według raportu WTO przewidywano, że w 2014 r. wzrost gospodarczy w państwach Partnerstwa Wschodniego nieznacznie spowolni – z 3,5%

w 2012 r. do ok. 2% w 2013 r., a następnie wzrośnie do 3,5% w 2014 r. Perspektywy te różnią się w zależności od regionu. Mniejszy wzrost występuje w europejskich państwach byłej WNP i sieci importerów energii, większy w gospodarkach Azji Środkowej i eksporterów energii, tj. w Rosji, w której przewiduje się od 1,5% do 3,5% w 2014 r.²⁶² Na Ukrainie zaś, która znajduje się w stanie recesji od połowy 2012 r., wzrost gospodarczy jest bliski o w bieżącym roku, przewiduje się jego poprawę o 1,5% w 2014 r. Przewidywalny niski progres utrzyma się na Białorusi. Jest on odzwierciedleniem pogarszającej się konkurencyjności i sztywnych powiązań strukturalnych. Aktywność napędzana przez rozwój rolnictwa, eksportu i konsumpcji widoczna będzie w Mołdawii. Natomiast w Gruzji i Armenii spodziewany jest spadek w 2013 r. O ile w Armenii mniejszy wzrost jest rezultatem wolniejszego rozwoju w sektorze rolnictwa, to w Gruzji – spowolnienia w sektorze inwestycji prywatnych i kredytów.²⁶³

Podstawową przyczyną regresu gospodarczego w państwach Partnerstwa Wschodniego było niedopasowanie struktury gospodarczej do wymogów wolnego rynku wprowadzonego tam w wyniku transformacji systemowej. Cechą charakterystyczną gospodarki rosyjskiej i pozostałych państw była „gigantomania”. Na ich terenach zlokalizowane zostały największe zakłady przemysłowe, zatrudniające setki tysięcy pracowników, przy prawie nieistniejącym drobnym przemyśle. Co więcej, stworzony został tam specyficzny system zależności gospodarczej między Rosją a pozostałymi republikami. Ograniczenie produkcji wielkich przedsiębiorstw lub ich całkowita likwidacja były główną przyczyną regresu gospodarczego tej grupy państw. Drugą przyczyną był niezwykle powolny rozwój prywatnych przedsiębiorstw małych i średnich, powodowanej koncentracją kapitału przez ograniczoną liczbę posiadaczy. Trzecią przyczyną regresu był prawie całkowity brak inwestycji zagranicznych

²⁶² *Ibidem*, s. 69.

²⁶³ *Ibidem*, s. 71.

w analizowanych państwach. Bez wpływu na tę sytuację nie pozostawało także rolnictwo, z wielkimi państwowymi i spółdzielczymi gospodarstwami nienadającymi się do podziału między potencjalnych prywatnych właścicieli ze względu na brak odpowiedniej infrastruktury.²⁶⁴ Transformacja systemowa doprowadziła także do zasadniczych zmian w rozmiarach i strukturze handlu zagranicznego. W początkowej fazie transformacji do ok. 10% zmniejszyły się obroty Mołdawii, o 2/3 zmalały obroty Białorusi i o 1/3 Ukrainy, najmniej – o 1/4 obroty Rosji.²⁶⁵

Specyfiką sytuacji gospodarczej w państwach posowieckich, wpływającej na atrakcyjność oferty gospodarczej Unii Europejskiej, jest polityka Rosji. Państwo to konsekwentnie dąży do wzmocnienia swojej dominującej pozycji na obszarze państw Partnerstwa Wschodniego oraz jej instytucjonalnego utrwalenia. W wyniku nieudanej próby reintegracji państw regionu w ramach wielostronnych struktur współpracy, takich jak Wspólnota Niepodległych Państw, Rosja wystąpiła z inicjatywą powołania nowych projektów, takich jak Unia Celna między Rosją, Ukrainą, Białorusią i Kazachstanem czy Unia Euroazjatycka. Nowa instytucja integracyjna miałaby doprowadzić do powołania strefy wolnego handlu i zniesienia ograniczeń we wzajemnej wymianie handlowej.

Państwa Europy Wschodniej również negatywnie odczuwają procesy globalizacyjne i integracyjne we współczesnym świecie. Kryzys finansowy w Unii Europejskiej w 2009 r. wyraźnie odbił się na spadku obrotów handlowych Unii Europejskiej z państwami Partnerstwa Wschodniego. Oznacza to, że w rzeczywistości największy wpływ na intensywność współpracy gospodarczej ma raczej sytuacja ekonomiczna w samej Unii Europejskiej i państwach sąsiedzkich niż działania podejmowane

²⁶⁴ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki*, s. 92–93.

²⁶⁵ P. BOŻYK, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1999, s. 87–107; P. EBERHARDT, *Konsekwencje ekonomiczne procesów transformacji ustrojowej w Polsce oraz u jej wschodnich sąsiadów*, [w:] *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. KITOWSKI, Rzeszów 1999, s. 541–553.

w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego.²⁶⁶ Kryzys niewątpliwie przyczynił się do wyhamowania strategii ekspansji wpływów UE na obszarze jej wschodnich peryferii. Rosnąca w czasie kryzysu asymetria między tym, co Unia Europejska jest w stanie zaoferować, a wymaganiami i trudnościami, z którymi muszą się borykać państwa wschodniego sąsiedztwa, powoduje frustrację i zniechęcenie obu stron relacji. Sytuacja ta stanowi dogodną okazję do intensyfikacji prób rozszerzenia strefy wpływów przez Rosję. Konsekwencją gry o redefinicję hierarchii władzy w UE jest również stopniowa utrata zainteresowania unijną polityką wschodnią przez jednego z kluczowych dotychczas graczy i promotorów ekspansji integracji europejskiej na wschód, czyli Niemiec, skoncentrowanych coraz bardziej na polityce wewnętrznej UE. Spadek zaangażowania niezbędnego w istocie partnera stanowi cios dla zaangażowania Polski we wschodnim sąsiedztwie, a co za tym idzie dla dalszych losów Partnerstwa Wschodniego.²⁶⁷

Tabela 2 I: Ogólna wartość obrotów handlowych UE z państwami Partnerstwa Wschodniego w 2012 r./główni partnerzy handlowi UE (miejsce)

Państwo	Wartość obrotów handlowych (mln Euro)	Import	Eksport
Armenia	112 (951)	107	105
Azerbejdżan	37 (16,793)	28	60
Białoruś	45 (12,374)	50	37
Gruzja	77 (2,652)	86	65
Mołdawia	75 (2,976)	78	67
Ukraina	22 (38,373)	26	19

Źródło: *EU trade with the world*, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries>>, [data dostępu: 11.12.2013].

²⁶⁶ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 26–27.

²⁶⁷ A. CIANCARA, *Kryzys gospodarczy a geopolityczny wybór Ukrainy*, [w:] B. PISKORSKA, *Ukraina po wyborach*, s. 83.

Ponadto pozostawanie poza liczącymi się centrami integracyjnymi współczesnego świata, w połączeniu z niską konkurencyjnością ich gospodarek, negatywnie wpływa na relatywnie niskie korzyści osiągnięte przez te państwa z tytułu liberalizacji współpracy gospodarczej we współczesnym świecie. Rozszerzenie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej przyniosło istotne implikacje w stosunkach gospodarczych i handlowych tych państw z państwami obszaru WNP. Nowi członkowie Unii Europejskiej przystąpili jednocześnie do unii celnej w ramach UE i tym samym przejęli standardy i regulacje unijne. Gospodarcze i polityczne wzmocnienie państw obszaru WNP leży ciągle w interesie Unii, z uwagi na możliwości rozszerzenia europejskiego rynku i wspierania transformacji politycznej w państwach regionu.

Rozpad b. ZSRR przyniósł wschodniej części Europy bezprecedensową możliwość i jakość masowej edukacji, poziomu świadomości społecznej, powszechnego poczucia godności i praw jednostek. Wiążą się z tym jednak także nieznanne w przeszłości frustracje, polegające między innymi na rozeznaniu, co do dystansu, zwłaszcza ekonomicznego, dzielącego Wschód od Zachodu.²⁶⁸ Z punktu widzenia postępów transformacji, państwa te można zaliczyć do grupy „niekonsekwentnych reformatorów”,²⁶⁹ to jest państw, które wybrały mniej lub bardziej świadomie drogę powolnych i częściowych reform, których kierunek nie raz ulegał odwróceniu. W państwach tych dochodziło do wewnętrznych

²⁶⁸ *Nowe Szanse Wschodu*, red. M. DOBROCZYŃSKI, Z. MADEJ, Warszawa 1993, s. 7–11.

²⁶⁹ D. Rosati podzielił państwa regionu na trzy grupy, z punktu widzenia dokonanego postępu transformacji: 1) „radykalni reformatorzy” (państwa Europy Środkowej i Wschodniej: Polska, Czechy, Węgry, Słowenia, Słowacja oraz państwa bałtyckie: Estonia, Litwa, Łotwa); 2) „niekonsekwentni reformatorzy” (państwa Europy Południowo-Wschodniej: Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Albania, Jugosławia oraz państwa b. ZSRR: Rosja, Ukraina, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja i Tadżykistan); 3) „państwa niereformatorzy” – trzy państwa WNP (Białoruś, Turkmenistan, Uzbekistan), cyt. za B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, s. 32.

konfliktów, niektóre z nich usiłują odbudować więzi gospodarcze i polityczne w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. Gospodarka Europy Wschodniej przeżywa depresję gospodarczą, z której miała ją wyciągnąć gospodarka rynkowa, zastępująca panującą tam przez całe dziesięciolecie gospodarkę planową. Na skutek niewydolności strukturalnej w państwach socjalistycznych następował spadek dynamiki produkcji i stopy dochodu narodowego.²⁷⁰

4. Implikacje i wyzwania dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

We współczesnej Europie można zauważyć, iż niewątpliwie na kształt i ewolucję polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej miały wpływ różne zjawiska i procesy zachodzące w regionie, do którego jest ona adresowana. Wśród nich znalazły się głównie: kryzys w stosunkach z Ukrainą, który może mieć wpływ na charakter przyszłych stosunków Unii z pozostałymi państwami Partnerstwa Wschodniego, oraz polityka Rosji w regionie (*soft i hard power*).

4.1. Kryzys w relacjach UE z Ukrainą i jego wpływ na stosunki z pozostałymi państwami Partnerstwa Wschodniego

Mimo iż Ukraina była pierwszym państwem, z którym najwcześniej ze wszystkich adresatów Partnerstwa Wschodniego zaczęto negocjacje

²⁷⁰ W. STANKIEWICZ, *Determinanty transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Globalizacja, integracja, transformacja*, red. J. MARSZAŁEK-KAWA, Toruń 2004, s. 208; P. BOŻYK, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1999, s. 88–91.

w sprawie porozumienia stowarzyszeniowego i Pogłębionej Strefy Wolnego Handlu, obecnie stan wzajemnych stosunków okazał się najbardziej rozczarowujący.²⁷¹ Umowy miały służyć zbliżeniu Ukrainy i pozostałych państw do UE. Traktowane były jako mechanizm służący modernizacji i integracji z nią w sposób bardziej efektywny niż porozumienia zawarte jeszcze w latach 90. i stanowiące podstawę współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy. W odróżnieniu od tych pierwszych, umowy zawierają konkretne zobowiązania i szczegółowy harmonogram dostosowania się do *acquis communautaire* Unii Europejskiej.

Droga Ukrainy do spełnienia wymaganych przez Unię warunków do planowanego podpisania na trzecim szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie umowy stowarzyszeniowej od samego początku była bardzo trudna. Postawione przez Unię warunki dotyczyły postępu w przeprowadzeniu reform oraz rozwiązania takich problemów, jak: wybiórcze stosowanie prawa wobec przeciwników politycznych oraz uwolnienie więźniów politycznych, tj. Julii Tymoszenko skazanej na siedem lat więzienia za nadużycia przy zawieraniu kontraktów gazowych z Rosją w 2009 r. i Jurija Łucenki, byłego ministra spraw wewnętrznych.²⁷² Zastrzeżenia dotyczyły też prawidłowości przeprowadzonych 28 października 2012 r. wyborów parlamentarnych, które były miernikiem stanu demokracji Ukrainy.

Władze na Ukrainie wielokrotnie powtarzały, że chcą zawrzeć umowę stowarzyszeniową z UE, która – w dłuższej perspektywie – pomogłaby im w modernizacji państwa i wdrożeniu standardów obowiązujących dziś na Zachodzie a w krótkiej – sprzyjałaby odbudowie

²⁷¹ Negocjacje w sprawie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą rozpoczęto już w 2007 r., z Mołdawią i Gruzją dopiero trzy lata później, w 2010 r.

²⁷² *Council Conclusions on Ukraine*, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10.12.2012. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmcc_data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf>.

zaufania międzynarodowych instytucji finansowych do pogrążonej w kryzysie Ukrainy. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ukrainy zapowiadało, że zrobi wszystko, by umowa stowarzyszeniowa została zawarta, jako że jest to krok o znaczeniu strategicznym zarówno dla Ukrainy, jak i dla Unii Europejskiej.²⁷³

Działania w kierunku zawarcia umowy i wypełniania niezbędnych warunków władze Ukrainy rozpoczęły w 2013 r. Rząd (Rada Najwyższa) Ukrainy zatwierdził tekst umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską i skierował ją do prezydenta. We wrześniu 2013 r. ukraińska Rada Najwyższa uchwaliła część tzw. ustaw europejskich, niezbędnych do podpisania umowy stowarzyszeniowej, których wymóg uchwaliła Rada UE w grudniu 2012 r.; zmiany miały dotyczyć przede wszystkim reform politycznych, wymiaru sprawiedliwości i systemu wyborczego.²⁷⁴ Mimo starań wysłanej na Ukrainę delegacji Parlamentu Europejskiego, w skład której wchodził były prezydent Polski Aleksander Kwaśniewski

²⁷³ Wypowiedź rzecznika MSZ Ukrainy Jewhena Perebyjnisa z 12 listopada 2013 r.

²⁷⁴ Tzw. ustawy europejskie miały przybliżyć ukraińskie rozwiązania prawne do unijnych standardów, m.in. ustawa o egzekucji postanowień sądowych (umożliwiłyby Ukrainie wypełnianie postanowień Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) oraz zmiana kodeksu celnego (zbliżenie cła do ceł unijnych). Ogłoszono również powtórkę głosowania w wyborach parlamentarnych w pięciu okręgach większościowych, w których w 2012 r. – w związku z naruszeniami – nie udało się ustalić zwycięzców. Inne ustawy konieczne do przyjęcia to: zmiany w ustawodawstwie antykorupcyjnym, kontrola dochodów budżetu przez Izbę Obrachunkową, a nie tylko jego wydatków, co przywróciłoby jeden z elementów reformy konstytucyjnej z 2004 r. Wiosną 2013 r. przyjęto kilka ustaw o charakterze antykorupcyjnym, a 23 września do parlamentu wpłynął projekt ustawy o państwowej polityce antykorupcyjnej, powołującej m.in. niezależny organ śledczy ds. korupcji (odpowiednik polskiego CBA). Rada uchwaliła również kilka ustaw wymaganych do podpisania umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA), oraz zmiany w taryfie celnej. Poważne kontrowersje ze strony opozycji wzbudziła ustawa o mediach publicznych i tym samym została zwrócona do komisji w celu dopracowania. Nie doprowadzono natomiast do uchwalenia tzw. ustawy antydyskryminacyjnej, warunkującej uproszczenie procedur wizowych UE.

i Pat Cox,²⁷⁵ władze ukraińskie nie podjęły żadnych działań w sprawie Julii Tymoszenko.²⁷⁶

Na kilka dni przed szczytem 21 listopada 2013 r. rząd Ukrainy przewał przygotowania do podpisania umowy, tłumacząc to obawami przed pogorszeniem relacji handlowych z Rosją. W tym samym dniu Parlament Ukrainy odrzucił 6 projektów umożliwiających leczenie więźniów za granicą oraz odstąpienie od podpisania umowy z UE. Decyzja ta wywołała protesty zwolenników zbliżenia z Unią Europejską w Kijowie i innych miastach. Mimo wstrzymania przygotowania do podpisania umowy przez stronę ukraińską, UE wciąż powtarzała, że oferta jest aktualna i deklarowała gotowość do rozmów z władzami Ukrainy. Jednakże 15 grudnia na Twitterze komisarz UE ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Stefan Füle poinformował, że Unia wstrzymuje prace nad umową UE – Ukraina.²⁷⁷ Zdaniem Catherine Ashton, podpisanie umowy stanowiłoby najlepszą drogę do poradzenia sobie z wyzwaniem ekonomicznymi. Mogłoby stanowić potężny sygnał przekonujący rynki międzynarodowe i instytucje finansowe do wsparcia Ukrainy w krótkim czasie. W dłuższej

²⁷⁵ 5 grudnia 2013 r. Parlament Europejski zdecydował o zakończeniu 1,5-letniej misji Pata Coxa i A. Kwaśniewskiego na Ukrainie. Głównym zadaniem misji była obserwacja wypełniania przez Ukrainę kryteriów podpisania AA. Przygotowanie do podpisania sprowadzało się do przyjęcia przemian do wyborczego ustawodawstwa Ukrainy, ustawodawstwa o prokuraturze i rozwiązaniu problemu „wyбіórczego wymiaru sprawiedliwości”. W ramach swojej misji obserwatorzy złożyli na Ukrainie 27 wizyt, w czasie których przeprowadzono znaczną liczbę spotkań z ukraińskimi urzędnikami, podczas których omawiano wykonanie wyżej wymienionych kryteriów.

²⁷⁶ Poza zapoczątkowaniem reformy prawa, tak by odpowiadało ono unijnym normom, UE przede wszystkim domagała się od władz uwolnienia skazanej na siedem lat więzienia byłej premier Julii Tymoszenko. W ocenie UE padła ona bowiem ofiarą wyбіórczego stosowania prawa wobec przeciwników politycznych.

²⁷⁷ J. FONTANELLA-KHAN, *Twitter diplomacy: Füle vs EU ministers on Ukraine*, Blog Brussels, <<http://blogs.ft.com/brusselsblog/2013/12/twitter-diplomacy-fule-vs-eu-ministers-on-ukraine/>>, [data dostępu: 16.12.2013] oraz Štefan Füle@StefanFuleEU, <<https://twitter.com/StefanFuleEU>>, 15.12.2013, [data dostępu: 15.12.2013].

perspektywie zaś stanowiłoby to podstawę politycznych i ekonomicznych reform w tym państwie”.²⁷⁸

Zdaniem komisarza ds. polityki sąsiedztwa, „nie ma lepszego sygnału dla pokojowo demonstrującego o lepszą przyszłość społeczeństwa Ukrainy niż szybkie podpisanie umowy stowarzyszeniowej, łącznie z DCFTA. W tym celu obie strony powinny: a) przygotować mapę drogową implementacji AA/DCFTA, b) ułatwić i kontynuować wsparcie Ukrainy w jej wysiłkach na rzecz stworzenia koniecznych warunków prowadzących do osiągnięcia porozumienia z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, c) wykorzystać istniejące dwustronne mechanizmy współpracy, które mogą się przyczynić do pogłębienia kwestii implementacji AA/DCFTA.”²⁷⁹

Oferta podpisania umowy stowarzyszeniowej złożona przez Unię Europejską i jej odrzucenie przez Ukrainę jest klasycznym przypadkiem wzajemnego niezrozumienia. Unia Europejska postrzegała tę ofertę jako wystarczająco atrakcyjną dla Ukrainy i mającą uprościć jej wybór między UE a Rosją. Z kolei prezydent W. Janukowycz chciał rozgrywać obie strony przeciwko sobie, wierząc w możliwość czerpania korzyści zarówno od Rosji, jak i UE. Obie strony postrzegały zaś UE raczej jako siłę niż model postępowania i budowały swoje strategie na tym właśnie założeniu.²⁸⁰

²⁷⁸ REMARKS by EU High Representative Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council, Brussels, 16th December, 2013 Brussels, 16 December 2013 13 12 16/04, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131216_04_en.pdf>, [data dostępu: 16.12.2013].

²⁷⁹ *EU-Ukraine: Association Agreement is an offer to the country and its people*, European Commission – MEMO/13/1146 Brussels, 12/12/2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1146_en.htm>, [data dostępu: 16.12.2013].

²⁸⁰ B. NOWAK, *Demystifying European Enlargement Lessons for Ukraine and Brussels*, „GMFBlog Expert Commentary”, 16.12.2013, <<http://blog.gmfus.org/2013/12/16/demystifying-european-enlargement-lessons-for-ukraine-and-brussels/>>, [data dostępu: 16.12.2013].

4.2. Rola soft power Rosji w regionie

Polityka Rosji w regionie określanym jako strefa jej „żywotnych interesów” koncentruje się przede wszystkim na priorytetowym traktowaniu całego obszaru byłego ZSRR. Do czynników wpływających na takie postrzeganie zalicza się: bliskość geograficzną, kwestie bezpieczeństwa (konflikty, separatyzmy), mniejszość rosyjska na terytorium tych państw, posługiwanie się językiem rosyjskim, biegnące przez ich terytoria trasy przesyłowe surowców energetycznych ze Wschodu (ropy i gazu).²⁸¹

Po rozpadzie ZSRR w 1991 r. państwa te znalazły się w strefie wpływów Federacji Rosyjskiej, która od początku wykorzystywała twardą siłę (*hard power*) jako instrument polityki zagranicznej w stosunku do państw tzw. bliskiej zagranicy.²⁸² Demonstracją siły militarnej Rosji były działania w Gruzji w sierpniu 2008 r. w czasie konfliktu wokół Osetii Południowej. Ponadto charakterystyczne są naciski ekonomiczne w postaci stosowania szantażu handlowego i energetycznego (tzw. zakręcanie kurka) w momencie prób zbliżania się państw sąsiedzkich w stronę Zachodu, np. w stosunku do Ukrainy w czasie „pomarańczowej rewolucji”, czy demonstracji w Kijowie na EuroMajdanie w grudniu 2013 r.

Wraz z dojrzewaniem postawy społeczeństw państw sąsiedzkich w kierunku integracji z Unią Europejską, Rosja zdała sobie sprawę z konieczności zastosowania również innych instrumentów przyciągających te państwa do zaproponowanych przez nią inicjatyw, czyli wykorzystania instrumentów z zakresu *soft power*. Tak zwana miękka siła przejawia się przede wszystkim poprzez: bliskość kulturową i językową (zgodnie z badaniami opinii publicznej 3 na 4 Ukraińców posługuje się

²⁸¹ A. WŁODKOWSKA, *Wykorzystanie hard i soft power przez Federację Rosyjską i Unię Europejską w regionie czarnomorskim*, [w:] *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, red. T. KAPUŚNIAK, IEŚW, Lublin 2010, s. 60–63.

²⁸² Do państw tzw. bliskiej zagranicy Federacja Rosyjska zalicza: Ukrainę, Mołdawię oraz państwa Kaukazu Południowego.

językiem rosyjskim), popularyzację języka w środkach masowego przekazu, działalność oświatową czy pozarządową.

Najważniejszym zaś projektem stworzonym przez Rosję jako przeciwwaga dla integracji z Unią Europejską jest idea Unii Euroazjatyckiej. Podobnie do integracji europejskiej, opiera się ona na formalnej bazie prawnej i instytucjonalnej. Rosja oferuje państwom, które przystąpią do unii celnej, głównie korzyści ekonomiczne w postaci ułatwień w dostępie do rosyjskiego rynku, pomoc finansową (tanie kredyty) czy preferencyjne ceny surowców energetycznych.²⁸³

Pomysłodawcą projektu zacieśniania relacji trzech państw: Rosji, Kazachstanu i Białorusi był w 2009 r. ówczesny premier Rosji Władimir Putin. Początkowo projekt koncentrował się na wdrażaniu zasad unii celnej między trzema państwami, a od 2012 r. również Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Integracja, podobnie jak w przypadku unijnego wspólnego rynku, ma doprowadzić do wprowadzenia na tym obszarze czterech swobód: przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Rosja konsekwentnie naciska na uczestnictwo w projekcie państw najbardziej zaangażowanych w zbliżenie z Europą, czyli Ukrainy i Mołdawii. Decydujące zatem znaczenie dla realizacji obu projektów integracyjnych (europejskiego i rosyjskiego) ma wybór największego i najsilniejszego pod względem gospodarczym państwa w regionie – Ukrainy.²⁸⁴ Kolejnym państwem regionu, które oficjalnie zadeklarowało wolę wstąpienia do unii celnej, jest Armenia.²⁸⁵

²⁸³ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 44–45.

²⁸⁴ Populacja Ukrainy stanowi 60% populacji wszystkich państw Partnerstwa Wschodniego i ma największą gospodarkę (wytwarza 55% PKB na mieszkańca wszystkich państw partnerstwa).

²⁸⁵ Podczas szczytu UC w Mińsku 24 października 2013 r. (na którym spotkali się przywódcy Rosji, Kazachstanu i Białorusi) przyjęto oficjalnie deklarację Armenii o woli wstąpienia do UC oraz memorandum o pogłębieniu współpracy Armenii z Euroazjatycką Komisją Gospodarczą. A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, *Szczyt Unii Celnej – kryzys zamiast sukcesu*, „Analizy OSW”, 2013-10-30, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-30/szczyt-unii-celnej-kryzys-zamiast-sukcesu>>, [data dostępu: 16.12.2013].

Z punktu widzenia Rosji tworzenie struktur integracyjnych ma przeciwdziałać zwłaszcza ekspansji ekonomicznej Unii Europejskiej i Chin oraz rozluźnianiu więzi krajów WNP z Rosją. Jednocześnie ścisła współpraca ma zagwarantować Rosji utrzymanie silnych wpływów polityczno-gospodarczych na tym obszarze.²⁸⁶

Ostatnie wydarzenia na Ukrainie pokazują, iż Ukraina od samego początku starała się grać na dwa fronty. Zwłaszcza postawa i decyzje ówczesnego prezydenta Ukrainy wpisywały się w dobrze znaną politykę balansowania między UE i Rosją oraz czerpania korzyści z obu stron.²⁸⁷ Rosja od samego początku starała się wykorzystywać niezdecydowanie W. Janukowycza w zbliżeniu z UE. Często działania Rosji można było odczytywać jako presję na Unię w celu przyspieszenia podpisania umowy stowarzyszeniowej i złagodzenia jej warunków. Wiktor Janukowycz jest zainteresowany uzyskaniem korzyści gospodarczych zarówno od UE (implementacja DCF TA), jak i dzięki unii celnej (formuła 3+1) bez podejmowania zobowiązań w sferze politycznej.²⁸⁸ Mniej lub bardziej dyplomatyczne działania Rosji (embargo na towary z Ukrainy wprowadzone przed szczytem w Wilnie) w stosunku do Ukrainy zakończyły się w konsekwencji sukcesem. Rosja od samego początku wydarzeń grudniowych na EuroMajdanie demonstrowała poparcie dla prezydenta Wiktora Janukowycza, podkreślając jednocześnie nielegalność i nie-reprezentatywność protestów na Ukrainie. Oskarżała przy tym państwa

²⁸⁶ Mimo wielu ograniczeń procesu integracyjnego, w tym niewielkiej liczby uczestniczących w nim państw czy mało zaawansowanego poziomu wdrażania WPG, jest to jednak najdalej posunięty proces integracyjny w regionie od rozpadu ZSRR. Zob. I. WIŚNIEWSKA, *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW”, 2013-07-30, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2013-07-30/integracja-euroazjatycka-rosyjska-proba-ekonomicznego-scalenia>>.

²⁸⁷ T. IWAŃSKI, R. SADOWSKI, *Ukraina: między Unią Europejską a Unią Celną*, „Analizy OSW”, 2012-12-12, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-12-12/ukraina-miedzy-unia-europejska-a-unia-celna>>, [data dostępu: 16.12.2013].

²⁸⁸ *Ibidem*.

UE o inspirowanie protestów, a polityków zachodnich przyjeżdżających do Kijowa o niedopuszczalną ingerencję w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa.²⁸⁹ Wreszcie 17 grudnia 2013 r. prezydenci obu państw W. Janukowycz i W. Putin podpisali dwustronne umowy o współpracy między Ukrainą i Rosją.²⁹⁰ Rosja zapowiedziała wcześniej, że obniży Ukrainie cenę gazu do 268,5 dolara za 1 tys. metrów sześciennych (z około 400 dolarów) do 2019 r. i zainwestuje w ukraińskie obligacje rządowe 15 mld dolarów.²⁹¹ Oficjalnie umowy te nie są tożsame z przystąpieniem Ukrainy do Unii celnej.²⁹²

Wnioski

Ostatnie 10 lat funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w tym 5 lat w ramach wyodrębnionego w stosunku do wschodnich sąsiadów UE Partnerstwa Wschodniego, nieustannie jest poddawane ocenie co do jej skuteczności, atrakcyjności i ewolucji. Od momentu utworzenia tej polityki w 2003 r., zarówno Unia Europejska, jak i państwa, do których była skierowana, ulegały licznym przeobrażeniom. Kryzys

²⁸⁹ A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, *Rosja chce zablokować możliwość dialogu Janukowycza z Zachodem*, „Analizy OSW”, 11.12.2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/eksperci/agata-wierzbowska-miazga>>, [data dostępu: 16.12.2013].

²⁹⁰ Porozumienia podpisane między Ukrainą a Rosją w Moskwie 17 grudnia 2013 r. obejmują pakiet 14 umów i deklaracji w sprawie zniesienia ograniczeń handlowych między stronami. Oficjalnie prezydent W. Putin podkreślił, że nie jest to obwarowane żadnymi warunkami, czyli np. kwestią przystąpienia Ukrainy do Unii Celnej (przyp. BP).

²⁹¹ *Janukowycz wraca z Moskwy z tarczą*, Euractiv.pl, 18.12.2013, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/arttykul/janukowycz-wraca-z-moskwy-z-tarcz-005327>>, [data dostępu: 18.12.2013].

²⁹² A. RETTMAN, *Ukraine opts for Russian bailout instead of EU treaty*, Euoserver.com, 18.12.2013, <<http://euobserver.com/foreign/122526>>, [data dostępu: 18.12.2013].

ekonomiczno-finansowy w Unii Europejskiej, nieustanne różnice zdań między państwami członkowskimi co do jego rozwiązania i przyszłości całego projektu integracyjnego doprowadziły do osłabieniu pozycji tej organizacji na arenie międzynarodowej. Ponadto Unia Europejska stawiana była nieustannie przed koniecznością reagowania i adaptacji swojej polityki zewnętrznej do potrzeb i uwarunkowań wynikających z ograniczonych zmian demokratyzacyjnych w państwach Europy Wschodniej i Południowej, a także w państwach Afryki Północnej. Co więcej, przybliżenie UE w 2004 r. i 2007 r. do niestabilnego regionu Kaukazu Południowego wymusiło zdecydowaną reakcję w celu ochrony bezpieczeństwa jej granic zewnętrznych. Wówczas Unia Europejska zdała sobie sprawę z umiarkowanych możliwości opanowywania konfliktów we wschodnim sąsiedztwie. Mając to na uwadze, istnieje zagrożenie, że kierunek wschodni może być coraz bardziej zaniedbywany w polityce zewnętrznej UE. Decydenci UE nie mówią jednym głosem w sprawie kierunków strategicznych, a pojawiające się problemy w regionie Afryki Północnej czy na Bliskim Wschodzie mogą się okazać priorytetowe nie tylko pod względem finansowym.

Państwa objęte inicjatywą Partnerstwa Wschodniego wykazują duże zróżnicowanie w zakresie przemian, a nawet ich w ich zahamowaniu jako determinant ewolucji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wynikają one z zespolonej ze sobą „sieci” różnorodnych uwarunkowań, z których zdecydowana większość ogniskuje się wokół sytuacji występującej na Ukrainie i polityki prowadzonej przez władze tego państwa, które traktowane było do tej pory jako wzorzec dla relacji UE z pozostałymi adresatami Partnerstwa Wschodniego. Podjęta analiza wykazuje, iż w dużej mierze determinantami adaptacji inicjatyw zewnętrznych UE są uwarunkowania wewnętrzne w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Dowodem na to jest m.in. ocena efektywności przeobrażeń w kierunku rządów demokratycznych, swobody prowadzenia działalności gospodarczej i poziomu korupcji, jak również stabilności poszczególnych

państw. Te czynniki prowadzą do utrzymującej się dysproporcji między światem zachodnim a wschodnią spuścizną posowiecką. W przypadku większości państw za brak postępu w procesie transformacji odpowiadają elity rządzące prowadzące politykę półautorytarną lub autorytarną, tj. Białoruś, Azerbejdżan. Niemniej państwa, które przez pewien czas wydawały się najbliższe zachodnioeuropejskim wartościom i standardom, np. Ukraina, przyniosły duże rozczarowanie i odwróciły się od ścieżki pronijnej, wbrew woli części swojego narodu. Ponadto większość z nich boryka się z kryzysem ekonomicznym oraz z tzw. zamrożonymi konfliktami na ich terytorium (Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja), które nie ułatwiają swobodnego rozwoju.

W związku z tym mniejsze, od oczekiwanych przez Unię Europejską, efekty transformacji w państwach sąsiedzkich powodują duże ograniczenia stosowanych przez Unię instrumentów w stymulowaniu przemian. UE nie stała się agentem zmiany w regionie Europy Wschodniej w stopniu, do jakiego pretenduje.²⁹³ Stworzone w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego instrumenty i struktury są zbyt biurokratyczne, przez co nie są w stanie szybko reagować na procesy, które dynamicznie zachodzą w państwach Partnerstwa Wschodniego. Dynamika zmian w samej Unii Europejskiej, spowodowana kryzysem finansowym, podziałem nowego budżetu na politykę zewnętrzną czy brakiem spójnych interesów poszczególnych państw członkowskich w stosunku do zróżnicowanego sąsiedztwa, powoduje, iż możliwości oddziaływania tej inicjatywy są bardzo ograniczone.

W obecnych warunkach polityczno-ekonomicznych dostrzega się przede wszystkim brak woli pogłębiania integracji z sąsiadami oraz jednomyślności w sprawie celów długoterminowych. Warunkuje to odkładanie w czasie wypełniania konkretnych zobowiązań wobec nich (np. zniesienie reżimu wizowego). Z drugiej strony państwa Partnerstwa

²⁹³ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, s. 47.

Wschodniego nie czując presji, a przede wszystkim nie mając korzystnej oferty w zamian za wysokie koszty ekonomiczne i polityczne wprowadzanych reform, odciągają w czasie proces zbliżenia z Zachodem. Część z nich, tak jak obecnie Ukraina, chętnie wracają do polityki „balansowania” między Unią a Rosją, szczególnie w relacjach gospodarczych.

Podjęjąc się analizy przyczyn, które doprowadziły do niepodpisania przez Ukrainę pod koniec listopada 2013 r. umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, co może mieć duży wpływ na implementację inicjatywy Partnerstwa Wschodniego w stosunku do pozostałych sąsiadów, uwzględnąć należy przede wszystkim postawę ważnego aktora zewnętrznego, czyli Rosji. Państwo to umiejętnie wykorzystuje zarówno twarde, jak i miękkie instrumenty, by coraz skuteczniej podejmować rywalizację z Unią Europejską o wpływy w obszarze wspólnych interesów. Świadczyć to może zatem o słabości miękkiej siły UE wyrażanej w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Przejawia się to nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale także np. instytucjonalnym czy politycznym. Słabość tę można zaobserwować również w kontekście innych działań prowadzonych w obrębie polityki zagranicznej UE. Świadczy o tym m.in. postawa wobec Syrii, Afganistanu, Białorusi czy Ukrainy. Choć każdy z tych przypadków jest inny i towarzyszy mu odmienny, międzynarodowy, jak i wewnętrzny kontekst, wszystkie w większym lub mniejszym stopniu odkrywają podziały występujące w obrębie Unii, słabość jej polityki zagranicznej oraz ograniczone możliwości oddziaływania na sytuację międzynarodową, nawet (jak to miało miejsce względem Ukrainy) w swoim najbliższym sąsiedztwie.²⁹⁴

W jaki sposób zatem powinny być zredefiniowane instrumenty i strategie polityki zagranicznej UE w kontekście antydemokratycznych tendencji w państwach sąsiedzkich?

²⁹⁴ s. WOJCIECHOWSKI, *Słabość polityczna Unii Europejskiej i jej przyczyny – kasus Ukrainy*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 151/2013, 16.12.13, s. 2, <http://www.iz.poznan.pl/news/823_UE%20i%20Ukraina.pdf>, [data dostępu: 18.12.2013].

Po pierwsze, konieczna jest ożywiona debata, a być może nawet spójna wizja dotycząca polityk i pozycji UE w środowisku międzynarodowym. Towarzyszyć jej powinna analiza kierunków czy koncepcji rozwoju Unii oraz sposobów rozwiązywania kluczowych problemów. Konieczne zatem jest wypracowanie kompleksowej strategii prowadzenia polityki zagranicznej UE, jej priorytetów, zakresu działania lub sposobów realizacji. Stan ten, zważywszy na wielość i złożoność problemów, znacząco podważa zarówno pozycję, jak i wizerunek Unii w oczach wschodnich sąsiadów.

Po drugie, konieczne jest szybkie i kompleksowe rozpatrzenie zagadnień związanych z polityką zagraniczną UE, w tym przede wszystkim w odniesieniu do Ukrainy. Powyższe działania muszą być oparte m.in. na precyzyjnym i długoterminowym określeniu celów, wskazaniu odpowiednich środków, uruchomieniu stosownych mechanizmów, a ponadto wypracowaniu przez państwa członkowskie konsensusu, który wzmocniłby politycznie, logistycznie, finansowo czy wizerunkowo UE. Mogłoby to z czasem uczynić z Unii Europejskiej liczącego się gracza na arenie międzynarodowej. W obliczu przegranej „wojny informacyjnej” na Ukrainie Unia musi zacząć promować swoją miękką siłę i atrakcyjność, by nie odpaść w przedbiegach w tej konkurencji z Rosją.

Po trzecie, Unia Europejska musi zmniejszyć dystans w relacjach z obywatelami państw Partnerstwa Wschodniego. Najlepszą do tego drogą jest dbanie o poprawę życia ludności, a instrumentem do tego jest zniesienie ograniczeń wizowych. W tym przypadku Rosja znów oferuje tym państwom i ich obywatelom większe możliwości.²⁹⁵ Dlatego obecnie „wybór Europy” nie jest dla nich taki oczywisty.

Po czwarte, problemem są wrażliwe realia geopolityczne, a głównie umiejscowienie regionu państw Partnerstwa Wschodniego między

²⁹⁵ Wyjątkiem jest Mołdawia, która podpisała już umowę o liberalizacji wizowej na początku 2014 r.

UE a Rosją. Rosja ma stałą, przeciwstawną do UE wizję, jak ten region ma być zorganizowany. Proponuje państwom wachlarz instytucjonalnych ofert integracyjnych: od strefy wolnego handlu do unii celnej, teoretycznie nie wymagając w zamian większego wysiłku, który stawia przed nimi Unia Europejska. Dlatego UE powinna zaoferować większe korzyści ze współpracy, pod warunkiem klarownych zmian w tych państwach. Propozycją końcową Partnerstwa Wschodniego powinna być „jasna perspektywa europejska” jeśli państwa te wejdą na stałą ścieżkę europejsko zorientowanych reform.

Wreszcie, w ramach obowiązującej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, UE powinna zróżnicować państwa-sygnatariuszy według ich jasnych deklaracji i dowodów na zobowiązanie się do integracji europejskiej i stałe wprowadzanie reform demokratycznych. Jasny podział powinien objąć państwa potencjalnych członków UE, tj. Ukrainę, Mołdawię i Gruzję, i te tylko zainteresowane współpracą, tj. Armenię i Azerbejdżan lub niezainteresowane, tj. Białoruś. Szczególną uwagę należy skupić na wymiarze dwustronnym, ale bez osłabienia multilateralnego i regionalnego. ■

O Autorce

Dr Beata Piskorska, absolwentka Wydziału Politologii UMCS w Lublinie. Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, w Katedrze Stosunków Międzynarodowych. Odbiła liczne pobyty studyjne i staże zagraniczne w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim w Brukseli, w London School of Economics (LSE) w Londynie, w Kijowie, we Wschodnioeuropejskim Uniwersytecie Narodowym im. Łesi Ukrainki w Łucku.

Jej zainteresowanie naukowe koncentrują się wokół problematyki integracji europejskiej, zwłaszcza polityki wschodniej Unii Europejskiej (Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego), pozycji UE na arenie międzynarodowej, *soft power* w stosunkach międzynarodowych. Autorka kilku publikacji i artykułów naukowych z tej dziedziny, m.in.: monografii „Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej” (Toruń 2008), „Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej” (Toruń 2002) i publikacji pod redakcją: „Unia Europejska i Rosja. W kierunku nowego otwarcia” (Lublin 2012), „Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012: proeuropejska perspektywa?” (Lublin 2013).

Bibliografia

- A secure Europe in a better world, European Security Strategy*, European Council, Brussels, 12 December 2003, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
- An agenda for Europe, From the World in 2007*, <http://www.economist.com/worldin2007/europe/displayStory.cfm?story_id=8132709&d=2007>.
- ANANICZ S., *Arabska wiosna: wyzwania i szanse dla Partnerstwa Wschodniego*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3, 2011.
- ANANICZ S., *Armenia odwraca się od UE*, „Analizy OSW”, 4 wrzesień 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue>>, [data dostępu: 11.12.2013].
- ANDREEV S.A., *The Future of European Neighbourhood Policy and the Role of regional cooperation in the Black Sea*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 8, June 2008, No. 2.
- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part*, <http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>.
- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part* http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm.
- BAEV P.K., *A Matrix for Post-Soviet 'Color Revolutions': Exorcising the Devil from the Details*, „International Area Studies Review”, Volume 14/3, June 2011.
- BARCANI E., red., *Democratization and Hybrid Regime*, Florence 2010.
- BARCZ J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003.
- BAUER P., *The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?*, „Perspectives on European Politics and Society”, Vol. 12, No. 4, 420–439, December 2011.

- BENDIEK A., KRAMER H. (red.), *The EU as a Strategic International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities*, „European Foreign Affairs Review”, No. 15, 2010.
- BJÖRKDAHL A., *Normative and Military Power in EU Peace Support Operations*, [w:] *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, R. WHITMAN (red.), New York 2011.
- BLOCKMANS S., ŁAZOWSKI A., *The European Union and Its Neighbours: Questioning Identity and Relationships*, [w:] *The European Union and Its Neighbours. A legal Appraisal of the EU's Policies Stabilisation, Partnership and Integration*, ed. by S. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI, The Hague 2006.
- BOŻYK P., *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1999, s. 87–107;
- P. EBERHARDT, *Konsekwencje ekonomiczne procesów transformacji ustrojowej w Polsce oraz u jej wschodnich sąsiadów*, [w:] *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. KITOWSKI, Rzeszów 1999.
- BRINCKER B., *Cultural Foundations of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Cases of Britain, Denmark and Germany*, London 2003.
- CAEUS K., *Reformy w Mołdawii: umiarkowane postępy, niepewne perspektywy*, „Komentarze OSW”, 23.01.2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-0123/reformy-w-moldawii-umiarkowane-postepy-niepewne-perspektywy>>.
- CAEUS K., *Nowy rząd w Mołdawii: chwiejny consensus*, „Analizy OSW”, 5.06.2013.
- Civil Society Forum*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/civil-societyforum>>.
- CHMIEL B., *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2002.
- Civil Society Forum in Poznan* 28–30 November 2011, <<http://www.eap-csf.eu/en/news-events/upcoming-meetings/civil-society-forum-in-poznan28-30-november>>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].
- Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission IP/13/117027/11/2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-170_en.htm>, [data dostępu: 28.11.2013].

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 December 2006, COM(2006) 726 final.
- Council Conclusions on Ukraine*, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10.12.2012. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf.
- Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20 February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006, OJ L 270M, 29.9.2006.
- Council Joint Action 2003/496/CFSP* of 3 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ L 169, 08/07/2003 P. 0074–0075.
- Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20 February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006.
- Council Joint Action 2001/759/CFSP* of 29 October 2001 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in South Ossetia, OJ 2001 L 286/4.
- Council Joint Action 2003/473/CFSP* of 25 June 2003 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in Georgia/South Ossetia, OJ 2003 L 157/72.
- Council Joint Action 2004/523/CFSP* of 28 June 2004 On the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS, OJ 2004 L 228/21.
- Council Joint Action 2008/736/CFSP* of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, OJ 2008 L 248/26.
- Council of the European Union, Council conclusions on Georgia*, Brussels, 15 and 16 September 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/102749.pdf>.

- Council Joint Action 2008/760/CFSP* of 25 September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia, OJ 2008 L 259/16.
- Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine*, [w:] „Helsinki European Council, Presidency Conclusions, 11 December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm>.
- Commission proposes visa-free regime to Moldova* *Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission – IP/13/1170 27/11/2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm>.
- Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004, COM (2004) 373 final.
- Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, *The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Budget For Europe 2020*, Com 2011 0500.
- Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Brussels, 1 July 2003, COM (2003) 393 final.
- Communication from the Commission to the Council to the European Parliament and the Council on the Eastern Partnership*, COM (2008) 823, Brussels, 3.12.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>>.
- Thematic Platforms*, <http://www.easternpartnership.org/thematic_platforms>.
- DRESCHER W., *The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?* „Discussion Paper”, Center for European Integration Studies 194, 2009.
- DUCHĚNE F., *Europe's Role in World Peace*, [w:] *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, R.J. MAYENE (red.), London 1972.
- Europa w lepszym świecie*, Rada Unii Europejskiej, Luksemburg 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PLC.pdf>, [data dostępu: 20.05.2013].
- EU-Ukraine Action Plan*, 21 February 2005, Brussels. Pełna wersja dokumentu: <http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf>.

- EU: Focus on Rights in Eastern Partnership, Take Principled Approach to Deepening Ties with Post-Soviet Neighbors*, 15 November 2013, <<http://www.hrw.org/news/2013/11/15/eu-focus-rights-eastern-partnership>>.
- EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, European Commission – External Relations, was adopted by the EU-Ukraine Cooperation Council on 23 November, 2009, and entered into effect on 24 November, 2009, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [data dostępu: 25.11.2013].
- External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, ed. by S. GRILLER, B. WEIDEL, Wien 2002.
- Economist Intelligence Unit*, <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12>.
- European Union Foreign Policy. Towards a neighbourhood strategy*, ed. by R. DAN-NREUTHER, London, New York 2004.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013*, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>. Wsparcie dla państw wschodniego partnerstwa, dane MEMO 08/762, 3.12. 2008.
- Eastern Partnership Funds*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>>.
- European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine*, [w:] „Helsinki European Council, Presidency Conclusions, 11 December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm> oraz wobec Rosji.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument*, <<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/>>.
- European Union funding for the Neighbourhood and Russia*, Neighbourhood Info Centre, *An ENPI project*, 2013 edition, www.enpi-info.eu.
- European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Document, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership*, Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and

Social Committee and the Committee of the Regions *European Neighbourhood Policy: Working Towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20.3.2013 SWD(2013) 85 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf>, [data dostępu: 25.11.2013].

Europolitics, 22.02.2011.

Eastern Partnership Summit: Joint Declaration, Prague, 7 May 2009, <<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/press-releases/eastern-partnership-summit:-natural-dimension-of-eu-foreign-policy-20997>>, [data dostępu: 12 May 2013].

Eastern Partnership Funds, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/easternpartnership>>.

EMERSON M., AYDIN S., NOUTCHEVA G. AND OTHERS, *The Reluctant Debutante, The European Union as Promotor of Democracy in its Neighbourhood*, [w:] *Democratisation in the European Neighbourhood*, M. EMERSON (red.), Brussels 2005.

Europe will succeed if the work together, Priorities of the German Presidency, 1 January 2007, <<http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2006/11/2006>>.

EU Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia, <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/philippe-lefort/index_en.htm>, [12.12.2013].

EU-Ukraine: Association Agreement is an offer to the country and its people, European Commission – MEMO/13/1146 Brussels, 12/12/2013, <http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-13-1146_en.htm>, [data dostępu: 16.12.2013].

EUJUST THEMIS/Georgia, <<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-themis-georgia/>>, [data dostępu: 12.12.2013].

EUMM Georgia: Five years building dialogue in the field, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/news/201309.18_en.htm>, [data dostępu: 12.12.2013].

EU Cooperation with the New Independent States and Mongolia, <<http://europa.eu.int/comm/dgla/nis/intro/index.htm>>.

- EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, 23.11.2009 r., <http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [data dostępu: 20.01.2012 r.].
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013*, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>. Wsparcie dla państw wschodniego partnerstwa, dane MEMO 08/762, 3.12.2008.
- Factsheet. EIB financing in the EU's Eastern Neighbours*, <http://www.eib.org/projects/publications/eib_factsheet_eastern_neighbours.htm>.
- First meeting of the Civil Society Forum* (16–17 November 2009) – Brussels, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/first_csf_meeting_2009_en.htm>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].
- FONTANELLA-KHAN J., *Twitter diplomacy: Füle vs EU ministers on Ukraine*, Blog Brussels, <<http://blogs.ft.com/brusselsblog/2013/12/twitter-diplomacy-fule-vs-eu-ministers-onukraine/>>, [data dostępu: 16.12.2013].
- FORSBERG T., *Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type*, „Journal Common Market Studies”, 2011 Vol. 49, No. 6.
- Freedom in the World, Democratic Breakthroughs in the Balance* 2013, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>>, [data dostępu: 18.11.2013].
- FURMAN D., *Communists and Democracy*, „Nezavisimaya gazeta”, 29 April 2009.
- FURMAN D., *The general and the particular in the political development of post-Soviet states*, [w:] red. M. LIPMAN, A. RYABOV, *The ways of Russian post-Communism*, Moscow: Carnegie Center 2007.
- GALTUNG J., *The European Community, a Superpower in the Making*, Oslo 1973.
- GINSBERG R.H., *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, Journal Common Market Studies, No. 37, 1999.
- Grading the Eastern Partnership: Between fair and Poor*, New Eastern Europe Expert Panel, „New Eastern Europe”, No. 4 (IX)/2013, s. 29–30.
- Group of Friends of Eastern Partnership*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/group-friends-eastern-partnership>>.

- GOVAERE I., *The External Relations of the EU. Legal Aspects*, [w:] *European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?*, ed. by D. MAHNCKE, A. AMBOS, CH. REYNOLDS, Brussels 2004.
- HAAS E.B., *International Integration: The European and the Universal Process*, „International Otganization” No. 15, 1961.
- HANSEN S., *Integration in the post-Soviet space*, „International Area Studies Review” 16(2).
- HILL CH., *Cheques and balances. The European Union’s Soft Power strategy*, [w:] *Soft Policy and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives*, I. PARMAR, M. COX (red.), New York 2010.
- HILL C., *European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?*, [w:] *The Evolution of an International Actor. Western Europe’s New Assertiveness*, R. REINHARDT (red.), London 1990.
- HILL C., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role*, „Journal Common Market Studies” No. 18, 1993.
- HIX S., *The Political System of the European Union*, Houndmills; MacMillan 1999.
- HUTCHESON D.S., KOROSTELEVA E., *The Quality of democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006.
- HUFF A., *The role of EU defence policy in the eastern neighbourhood*, EUISS „Occasional Paper”, No. 91, May 2011.
- HYDE-PRICE A., *European Security, Strategic Culture and Use of Force*, „European Security”, 13, No. 13, 2004.
- Index Percepcji Korupcji 2013*, <<http://cpi.transparency.org/cpi2013>>.
- Informacja na temat procesu uruchamiania inicjatyw UE w ramach Partnerstwa Wschodniego*, <<http://www.msz.gov.pl/index.php?document=39768>>.
- IWAŃSKI T., SADOWSKI R., *Ukraina: między Unią Europejską a Unią Celną*, „Analizy OSW”, 2012-12-12, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-12-12/ukraina-miedzy-yunia-europejska-a-unia-celna>>, [data dostępu: 16.12.2013].
- Janukowycz wraca z Moskwy z tarczą*, Euractiv.pl, 18.12.2013, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artykul/janukowycz-wraca-z-moskwy-z-tarcz-005327>>, [data dostępu: 18.12.2013].

- JAROSZEWICZ M., CAŁUS K., *Moldawia wypełniła kryteria reżimu bezwizowego z UE*, „Analizy OSW”, 20 listopada 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-1120/moldawia-wypelniła-kryteria-reżimu-bezwizowego-z-ue>>.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20.3.2013 JOIN(2013) 4 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_comm_conjoint_en.pdf>.
- Joint Statement on the Partnership for Modernisation*, EU-Russia Summit, 31 May–1 June 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf>.
- KACA E., *Przyszłość zasady „więcej za więcej” w polityce sąsiedztwa*, „Biuletyn PISM”, nr 101 (966), 2012.
- KAGAN R., *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York 2003.
- KĄŻMIERKIEWICZ P., *Jak skutecznie wspierać ukraińskie społeczeństwo obywatelskie*, „Analizy i Opinie” Instytut Spraw Publicznych, nr 131, sierpień 2012.
- KELLY & N. ROSS SMITH, *The EU’s Reaction to the Arab Spring: External Media Portrayals in China, India and Russia*, „European Foreign Affairs Review”, 18, No. 2, 2013.
- KEMPE I., *From an European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*, „CAP Policy Analysis” No. 3, May 2006.
- KŁYSIŃSKI K., *Kampania prezydencka na Białorusi*, „Analizy OSW”, 15 grudnia 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-15/kampania-prezydencka-na-bialorusi>>.
- Komisarz Füle za perspektywą członkostwa dla państw Europy Wschodniej*, „Tydzień na Wschodzie”, 7 listopad 2012, Ośrodek Studiów Wschodnich, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-11-07/komisarz-f-le-za-perspektywa-czlonkostwa-dla-panstw-europ>>, [data dostępu: 15.11.2013].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Partnerstwo Wschodnie*, Bruksela, 3.12.2008, KOM(2008) 823 wersja ostateczna.

- LAÏDI Z., *Norms over Force: The Enigma of European Power*, [w:] *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, z. LAÏDI (red.), New York, 2008.
- LANG K.O., *The Role of the German and Czech Presidencies in the Definition of an Eastern Dimension for the ENP*, [w:] *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, ed. by L. DELCOUR, E. TULMETS, Paris 2008.
- LANGE M., *Realizacja koncepcji Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego” w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, <www.geopolityka.net>, [data dostępu: 09.10.2012].
- LEGUCKA A., *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych w obszarze poradzieckim*, Warszawa 2013.
- LUCARELLI S., FIORAMONTI L., *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London, New York: Routledge 2010.
- Making Ukrainian Civil Society Matter: Enabling Ukrainian NGOs to absorb international assistance. A review of capacity gaps and needs for institutional support*, I. BEKESHKINA, P. KAŹMIERKIEWICZ, Warszawa 2012.
- MANOLI P., *EU's flexible regional multilateralism towards its Black Sea neighbourhood*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 12, No. 3, September 2012.
- MANNERS I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” No. 40/2, 2002.
- MARCINKOWSKA P., *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. SZEPTYCKI, Warszawa 2011.
- MATUSIAK M., *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, „Punkt Widzenia OSW”, nr 29, lipiec 2012, <http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PW_29_PL_1.pdf>.
- MISSIROLI A., *The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership*, [w:] *Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*, „Chaillot Papers”, September 2003, No. 64, <<http://www.Iss-eu.org/chaillot/>>.
- Miliony dla Partnerstwa Wschodniego*, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/arttykul/miliony-dla-partnerstwa-wschodniego-005308>>, [data dostępu: 15.12.2013].

- MCCORMICK J., *The European Superpower*, New York 2007.
- MOLHANOV M.A., *Ukraine and the EU: a Perennial Neighbour?*, „European Integration” December 2004, Vol. 26, No. 4; A. MOSHES, *Ukraine in tomorrow's Europe*, „Fiaa Report” 2003, No. 4.
- MORLINO L., „Good” and „Bad” Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy, [w:] D.S. HUTCHESON, E. KOROSTEVA, *The Quality of democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006.
- Neighbourhood Investment Facility*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/neighbourhood-investment-facility>>.
- NOUTCHEVA G., POMORSKA K., BOSSE G., *Values versus security? The choice for the EU and its neighbours*, [w:] G. NOUTCHEVA, K. POMORSKA, G. BOSSE, red., *The EU and its Neighbours. Values versus security in European foreign policy*, Manchester University Press, Manchester and New York 2013.
- NOWAK B., *Demystifying European Enlargement Lessons for Ukraine and Brussels*, „GMFBlog Expert Commentary”, 16.12.2013, <<http://blog.gmfus.org/2013/12/16/demystifying-european-enlargement-lessons-for-ukraine-and-brussels/>>, [data dostępu: 16.12.2013].
- „Non paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu rozszerzonej Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów”, <<http://www.msz.gov.pl/>>.
- Nowe szanse Wschodu*, red. M. DOBROCZYŃSKI, Z. MADEJ, Warszawa 1993.
- NYE J.S., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.
- NYE J.S., *Przyszłość siły*, Warszawa 2011.
- NYE J.S., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Moldova Early Parliamentary Elections*, 28 November 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2011, <<http://www.osce.org/odihr/75118>>.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia Parliamentary Elections*, 1 October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2012, <<http://www.osce.org/odihr/elections/98399>>.
- PACE M., *The Construction of EU Normative Power*, „Journal Common Market Studies”, 2007, Vol. 45, No. 5.

Partnerstwo Wschodnie – KR mobilizuje się do wsparcia reform strukturalnych potrzebnych w krajach partnerskich, Komitet Regionów, Zgromadzenie przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych UE, Komunikat Prasowy, 13 grudnia 2010 r., Bruksela, COR/10/92, <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=template&id=LIST_PRESS_RELEASE_2011&sm=242b1690-5c24-4734-bfeb-e92dc72b3cf9>, [data dostępu: 20.01.2012 r.].

PARZYMIES S., red., *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.

PARZYMIES S., *Polityczne aspekty Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. SZEPTYCKI, Warszawa 2011.

PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ K., *Integracja czy imitacja? Unia Europejska wobec wschodnich sąsiadów*, Prace OSW, nr 36, Warszawa 2011.

PISKORSKA B., *Mołdawia i Naddniestrze w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, [w:] *Konflikty niskiej intensywności w Naddniestrzu*, M. CELEWICZ, J. KŁOZOWSKI, M. PIETRAŚ (red.), Lublin 2006.

PISKORSKA B., *Soft power w polityce zagranicznej Unii Europejskiej* [materiały oddane do druku po Kongresie Politologicznym na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wrzesień 2012 r.].

PISKORSKA B., *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej w zakresie stosunków zewnętrznych – wnioski z realizacji i perspektywy dla Polski*, [w:] P. TOSIEK, red. *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012.

PISKORSKA B., *Polityka Unii Europejskiej wobec krajów Kaukazu Południowego*, [w:] A. STASZCZYK, red. *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011.

PISKORSKA B., *Nie tylko miękka siła: Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 3/2013 (w druku).

PISKORSKA B., red., *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, Lublin 2013.

PISKORSKA B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.

- PISKORSKA B., *Progres czy regres? Polityka wschodnia Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Unia Europejska – Polska – Ukraina, społeczno-kulturalny, polityczny-gospodarczy wymiar współpracy*, „Gnieźnieńskie Studia Europejskie – Seria Monografie”, t. 7, Poznań 2012.
- Presidency Conclusions, European Council Conclusions*, Brussels, 11–12 December 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf>. [data dostępu: 12.10.2013].
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument*, Brussels, 7.12.2011 COM(2011) 839 final, 2011/0405 (COD), <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf>, [data dostępu: 28.11.2013].
- Progress Reports*, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm>, [data dostępu: 25.11.2013].
- QUIRICO R.DI., *The Prospect for Democratization in the European Union Post-soviet neighbours: An overview*, „Comparative European Politics” 2011, Vol. 9, 4/5.
- RAIK K., *The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (In) action*, „European Foreign Affairs Review”, 17, No. 4, 2012.
- Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in Changing World*, European Council, S407/08, Brussels, 11 December 2008.
- REMARKS by EU High Representative Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council, Brussels, 16th December, 2013 Brussels, 16 December 2013 131216/04, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131216_04_en.pdf>, [data dostępu: 16.12.2013].
- RETTMAN A., *Ukraine opts for Russian bailout instead of EU treaty*, Euoserver.com, 18.12.2013, <<http://euobserver.com/foreign/122526>>, [data dostępu: 18.12.2013].
- RETTMAN A., *NATO Chief: EU soft power is „no power at All”*, <EUobserver.com/Defence/120046>, [data dostępu: 07.05.2013].
- SADOWSKI R., *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia OSW”, nr 36, Warszawa, lipiec 2013.

- SJURSEN H., *What kind of power?*, „Journal of European Public Policy”, No. 13, March 2006.
- SJURSEN H., *The EU as a „normative” power: How can this be?*, „European Journal of Public Policy”, 2006, 13/2.
- SMITH K.E., *The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?*, „The International Spectator”, 35, No. 2, 2000.
- SMITH H., *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London 2002.
- STAVRIDIS S., *Why the „Militaryizing” of the European Union is Strengthening the Concept of a „Civilian Power Europe”*, „Robert Schuman Centre, Working-Paper” No. 2001/17.
- SEREBRIAN O., *Geopolityczne uwarunkowania Republiki Mołdowy*, [w:] red. A. JAWORSKA, „Zeszyty Naukowe Koła Wschodnioeuropejskiego Stosunków Międzynarodowych”, numer specjalny 1, Wrocław 2003.
- SADOWSKI R., *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*. „Komentarze OSW”, 25.05.2012, <<http://www.osw.waw.pl/publikacje/komentarzeosw/2012-05-25/pakiet-europejskiej-polityki-sasiedztwa-wnioski-dla-wschodnich>>, [data wejścia: 27.11.2013].
- SCHUMACHER T., *New Neighbours, Old Formulas. The ENP One Year After the Start of the Arab Spring*, [w:] *The Arab Spring: One Year Later: Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab European Cooperation*, red. A. GHALI, I. HEGAZY, „Europe in Dialogue”, issue 2, 2012.
- Second meeting of the Civil Society Forum (18–19 November 2009) – Berlin*, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/second_csf_meeting_2010_en.htm>, [data dostępu: 20.01.2012 r.].
- SHERR J., *Hard power in the Black Sea region: a dreaded but crippled instrument*, „Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 11, No. 3, September 2011.
- STANKIEWICZ W., *Determinanty transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Globalizacja, integracja, transformacja*, red. J. MARSZAŁEK-KAWA, Toruń 2004.
- STARZYK J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

- Statement by EU High Representative Catherine Ashton on recent events in Ukraine on Kiev's Maidan Square*, Brussels, 11 December 2013, 13/12/11/02, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/13_12_11_02_en.pdf>, [data dostępu: 12.12.2013 r.].
- Štefan Füle@StefanFuleEU, <<https://twitter.com/StefanFuleEU>>, data dostępu: 15.12.2013].
- The CSF Steering Committee*, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/steering_committee_en.htm>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].
- The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2009*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2009/index_en.htm>.
- The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2010*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2010/index_en.htm>, [dostępu: 19.01.2012 r.].
- The Eastern Partnership – Flagship Initiatives*, <http://eeas.europa.eu/eastern/initiatives/index_en.htm>, [data dostępu: 19.01.2012 r.].
- The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments*, Brussels, 11 December 2013, European Commission – Memo/13/1134, 11/12/2013, <http://Europa.Eu/Rapid/Press-Release_Memo-13-1134_en.htm>, [data dostępu: 11.12.2013].
- The European Union and Democracy Promotion. A Critical Global Assessment*, R. YOUNG (red.), Baltimore 2010.
- The Partnership and Co-operation Agreement (PCA) between Ukraine and the EU – Idea and Reality, in Ukraine on the Road to Europe*, ed. by Lutz Hoffmann, Felicitas Möllers, New York 2001.
- The Report of the European Commission for the Lisbon European Council of June 1992*. <<http://www.europa.eu.int>>.
- The Frontiers of Europe and Wider Europe Strategy*, v. POSELSKY, „Eurojournal”, July 2004, <<http://www.eurojournal.org.pl>>.
- The EU's Relations with Eastern Europe & Central Asia- Partnership & Co-operation Agreements*, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index/htm>.
- The World Economic Outlook, Transition and Tensions*, October 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>>.

- TELÒ M., *The EU: Divisions and Unity in European External Policies*, [w:] *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, A. GAMBLE, D. LANE, red., Cambridge: Palgrave Macmillan 2012.
- TOJE A., *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, „European Foreign Affairs Review”, No. 15, 2010.
- TERLIKOWSKI M., *Na bezdrożach strategicznych ambicji Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2012, nr 2.
- Ukraina: mieszkańcy na ulicach, a prezydent w Pekinie*, Euractive, 6 grudnia 2013 r. <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/ukraina-mieszkacy-na-ulicach-a-prezydent-w-pekinie-005291>>.
- Ukraina jednak bliżej Wschodu*, Euractive, 30.11.2013 r. <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/ukraina-jednak-blij-wschodu-005275>>, [data dostępu: 1.12.2013].
- Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, European Commission External Relations Directorate General European Neighbourhood Policy, 16 December 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf>.
- WAY L., *The Real Causes of the Color Revolutions*, „Journal of Democracy” 19(3) 2008.
- WĄGROWSKA M., *Białoruś i jej sąsiedzi*, Raport z konferencji zorganizowanej przez CSM we współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego, 25 stycznia 2006 r.
- What is the agreement on Partnership and Co-operation?*, [w:] *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, ed. by A. LEWIS, The Federal Trust Europe's Eastern Borders, London 2002.
- WHITMAN R.G., *The neo-normative turn in theorising the EU's international presence*, „Cooperation and Conflict”, 48(2), 2013.
- WHITMAN R., *From Civilian Power to Superpower? The international identity of the EU*, Basingstoke, 1998.
- WHITMAN R., *The Fall and Rise of Civilian Power Europe?*, „National Europe Centre Paper” 2002, No. 16, s. 24; *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, R. WHITMAN (red.), New York 2011.
- WILCZAK J., *Partnerstwo Mołdawskie*, „Polityka”, nr 49(2936), 4.12-10.12.2013 r.

- WŁODKOWSKA A., *Wykorzystanie hard i soft power przez Federację Rosyjską i Unię Europejską w regionie czarnomorskim*, [w:] *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, red. T. KAPUŚNIAK, IESW, Lublin 2010.
- WIERZBOWSKA-MIAZGA A., *Szczyt Unii Celnej – kryzys zamiast sukcesu*, „Analizy OSW”, 2013-10-30, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-30/szczyt-unii-celnej-kryzys-zamiast-sukcesu>>, [data dostępu: 16.12.2013].
- WIERZBOWSKA-MIAZGA A., *Rosja chce zablokować możliwość dialogu Janukowycza z Zachodem*, „Analizy OSW”, 11.12.2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/eksperti/agata-wierzbowska-miazga>>, [data dostępu: 16.12.2013].
- WIŚNIEWSKA I., *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW”, 2013-07-30, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2013-07-30/integracja-euroazjatycka-rosyjska-proba-ekonomicznego-scalenia>>.
- WOJCIECHOWSKI S., *Słabość polityczna Unii Europejskiej i jej przyczyny – kasus Ukrainy*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 151/2013, 16.12.13, s. 2, <http://www.iz.poznan.pl/news/823_UE%20i%20Ukraina.pdf>, [data dostępu: 18.12.2013].
- WOJNA B., GNIAZDOWSKI M., *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, „Biuletyn PISM” nr 24(556), 2009.
- WOOD S., *Pragmatic power EUrope?*, „Cooperation and Conflict”, 46(2), 2011.
- ZAKARIA P., *Is corruption an enemy of civil society? The case of Central and Eastern Europe*, „International Political Science Review” 34(4).
- ZAKARIA F., *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, NY & London: W.W. Norton, 2007.
- 2013 *Index of Economic Freedom, Country Rankings*, <<http://www.heritage.org/index/ranking>>, [data dostępu: 23.01.2013].

Impact of Anti-Democratic Processes
in Eastern Partnership Countries
on the European Neighbourhood Policy*

Wpływ procesów antydemokratycznych
w państwach Partnerstwa Wschodniego
na Europejską Politykę Sąsiedztwa

* This paper is the result of research conducted in 2013 at the Library of the European University Institute in Florence within the framework of the “Summer Studies” programme supported by a grant from the Natolin European Centre.

Introduction

The European Union neighbourhood policy towards Eastern Partnership countries is currently in crisis. As a result, it is often perceived as ineffective both by international observers and by the beneficiaries themselves. The ratification of the Treaty of Lisbon on 1st December 2009 was an attempt to make the European Union a more prominent and effective actor in the international arena, especially in view of the emergence of new powers such as the BRIC countries: Brazil, Russia, India and China.¹ Despite its good intentions, the European Union's image in the eyes of its closest neighbours has not improved and the EU is still being heavily criticised. The main reason behind such situation is poor communication with partners immediately outside the eastern borders of the EU but also the Member States' incessant difficulties in working out common positions on relevant issues. It should therefore be asked whether the European Union, following the changes

¹ "The ToL, in the words of the EU, aimed to 'give Europe a clear voice' and 'bring more coherence between the different strands of EU external policy – such as diplomacy, security and trade, development, humanitarian aid and international negotiations on a range of global issues'. Recent literature has acknowledged the obvious strides the EU has made in its foreign policy capabilities through the ToL, particularly the creation of a High Representative of the Union for Foreign and Security Policy (Catherine Ashton) and a diplomatic body to complement the new position (European External Action Service), but has generally purveyed a negative and sceptical adjudication of the ToL. Ultimately, the ToL signified an overt attempt by the EU at becoming a more coherent and relevant international actor, one which is capable of reaching common positions in all areas of foreign policy". See s. KELLY & N. ROSS SMITH, *The EU's Reaction to the Arab Spring: External Media Portrayals in China, India and Russia*, "European Foreign Affairs Review", 18, No. 2, 2013, pp. 217–234.

in its political and economic system,² but also in view of the limited progress in the development of the Eastern Partnership policy, can still be perceived as a strong pole of attraction that remains alluring to its neighbours? The chief benefit offered by the EU's foreign policy, which is the perspective of EU membership, and which used to be the most important foreign policy instrument, is very uncertain for those countries, and the main purpose appears to be good neighbourly relations and stability rather than integration. On the other hand, do the transformations taking place in Eastern Partnership countries, and the fact that most of these have actually been halted recently, affect the quality and direction of changes in EU foreign policy, which has been implemented within the framework of the European Neighbourhood Policy and Eastern Partnership?

Not all of the "next door countries" in the East are looking for various forms of preferential access to the EU internal market and participation in the decision-making processes of EU institutions. Some of them really appreciate the transformative potential of the Union in promoting democracy and see an opportunity for attaining political and social stability. This was reflected in the events in Ukraine, where protests by around a million people against the slowing momentum of integration with Europe, after the authorities had announced that preparations for signing an association agreement with the European Union had been suspended, clearly demonstrated the pro-European aspirations of a large group within the Ukrainian society.³ Therefore it may be assumed that

² These have been caused by the crisis in the eurozone.

³ The demonstrations in Ukraine started just after the third summit of the Eastern Partnership in Vilnius on 28th–29th November 2013 had ended. They were a reaction to the halting of preparations for the signing of an association agreement with the EU by the Ukrainian authorities on the eve of the summit (on 21st November 2013). See *Narasta protest na Ukrainie*, 2nd December 2013, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/narasta-protest-na-ukrainie-005280>>, [accessed on: 2nd December 2013].

despite the economic crisis that the EU is facing, the European civilisation model retains its universal appeal for some countries.

Launched in 2008, the Eastern Partnership initiative (targeted at Eastern European and South Caucasus countries)⁴ has established a framework and mechanisms for closer cooperation between Eastern European countries and the EU. In spite of that, the countries covered by the Eastern Partnership have not yet made significant progress in terms of modernisation, implementation of reforms and European integration. Since the launch of the EU European Neighbourhood Policy around 10 years ago, there has been no clear improvement in internal situation to the degree expected by the EU in key areas: democratisation and free-market transformation, European integration, political stability and regional security.

This is because an effective implementation of the European Neighbourhood Policy concept vis-à-vis the countries in the East, i.e. of the present Eastern Partnership initiative, depends on two factors, one of which is internal situation in those countries, which comes down to either slow transformation in the political systems of Eastern Partnership beneficiaries or indeed, in some cases, the intensification of anti-democratic processes and trends in recent years. European Union criticism is directed particularly towards Belarus, Ukraine and Azerbaijan. Such trends were certainly reflected in the parliamentary elections held in Ukraine and Belarus where democratic freedoms were not respected, leading to serious doubts concerning the possibility of these countries forging closer ties with the EU. The erosion of democracy manifested itself most clearly during the last elections in Ukraine in 2012 where opposition was marginalised, the freedom of independent media restricted, corruption was rampant, democratic rights were violated during the

⁴ The Eastern Partnership covers the European Union's eastern neighbours: Ukraine, Moldova, Belarus, Georgia, Armenia and Azerbaijan.

electoral process and authoritarian tendencies as reflected by the concentration of political power in the hands of the President resurfaced; the selective application of justice (so-called selective justice) and economic problems were also in evidence.⁵ Another immense challenge for the European Union has been posed by the problems that threaten the stability of the region and of the entire continent and that stem from the “frozen” conflicts on the Moldovan-Ukrainian border, in South Caucasus (the five-day war between Russia and Georgia in 2008), in Abkhazia and in South Ossetia.

The greater foreign policy involvement by European Union Member States in eastern matters is also dictated by the need to find a balance between the recent intensified interest in the so-called Arab Spring taking place in the countries covered by the southern dimension of that policy and the forging of ever closer links with Eastern Europe. This interest has resulted in the inequitable allocation of resources in the new European Union budget for 2014–2020, which can be described as two thirds to one third (twice the amount of resources to the southern rather than to the eastern neighbourhood). The allocation to date (from 2007 to 2013) was not favourable for the eastern neighbours either: Ukraine, Georgia or Moldova only received one-third of the total, the rest going to Mediterranean countries such as Tunisia and Morocco.

The main aim of this analysis is to examine the extent to which transformations in the eastern neighbourhood affect the shape and quality of the EU European Neighbourhood Policy. This process will be assisted by, first, examining the role and potential of the EU in the international arena, i.e. the nature of European foreign policy. The role of the European Union in the global arena has been a subject of discussion

⁵ B. PISKORSKA (ed.), *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, p. 6.

since its establishment.⁶ For more than a decade, the European Union has been portrayed as an economic power, a civilian as opposed to military power and, increasingly often, especially in external relations, as a normative power or soft power. In general, the position of the European Union and its attraction as an international actor stem from its ability to promote its own model, in which stability and security in its immediate neighbourhood are strengthened by economic and political means rather than owing to its military potential.

The chief instrument of EU normative and soft influence in the region, and at the same time one of the key concepts of EU external policy towards Eastern European countries, has been the European Neighbourhood Policy launched in 2004; its regional emanation in the East has been the Eastern Partnership policy, which was proposed in 2008. The main aim of this study will be to analyse the European Union's foreign policy towards its eastern neighbours within the framework of the Eastern Partnership as well as the essence, objectives and ambitions of this initiative. The study is, however, based on the assumption that despite the fact that the Eastern Partnership represents a new quality in the eastern dimension of the EU external policy, this does not mean that the European Union offers the membership perspective to all or even some neighbours in the East. The article concerns primarily the question of the impact of internal conditions in Eastern Partnership countries on the quality of the EU instruments targeted at them. In particular, the efficiency of the European

⁶ E.B. HAAS, *International Integration: The European and the Universal Process*, "International Organization", No. 15, 1961, p. 366–392; C. HILL, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, "Journal of Common Market Studies", No. 18, 1993, pp. 305–328; R.H. GINSBERG, *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, "Journal of Common Market Studies", No. 37, 1999, p. 429–454; I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, "Journal of Common Market Studies", No. 40/2, 2002, p. 40.

Neighbourhood Policy/Eastern Partnership as the main instrument of EU soft power in the East and its evolution and adaptation in view of the developments in the countries beyond the EU's eastern borders will be evaluated.

In addition, internal situation in those partner countries, which raises many objections from the EU, must be analysed in depth. The study will in particular concern the impact of anti-democratic tendencies in the East on the political and economic future of those countries and the transformation of EU policy as a result of such developments. In general, the processes that we have recently witnessed in Eastern neighbourhood countries, but in the Arab world as well, shed a new light on the discussion of the EU as a democratising force in external relations. In the context of the subject of this study, an important element is to analyse Russia's role in the region and also the consequences of its policy for EU initiatives. As economic integration projects such as the Eurasian Union, which provide an alternative to the European Union, emerge in its near abroad, the EU's position and the attractiveness of its offer may come under significant threat. Therefore the analysis should cover the short-, medium- and long-term measures taken by the European Union in order to support democratic and economic transformation and compare them with the existing EU neighbourhood policy in order to identify common features and changes in the existing approach. Thus EU soft power capability requires a thorough analysis in this context.

Fundamental questions must be answered: what is the transformative potential of the European Union? Does the current political, security and economic situation in Eastern Partnership countries have an impact on the shape of the European Neighbourhood Policy? How should EU foreign policy instruments and strategies be redefined in view of the anti-democratic tendencies present in neighbouring countries?

1. Theorising on the European Union's role and potential in international relations – is it still an attractive partner for Eastern Partnership countries?

Since the “Orange Revolution” broke out in Ukraine in 2004, the European Union has had to face a wave of protests that erupted in its neighbourhood. The insufficiently clear EU response to the “colour revolutions” both in Eastern Europe and recently in Arab countries in the south (Egypt, Syria) calls into doubt the effectiveness of the foreign policy of the European Union as a normative power and its commitment to promoting democracy abroad. Thus the debate on the EU's role in the near future and the quality of its foreign policy when confronted with historic events in its immediate neighbourhood remains open.⁷

Based on an analysis of the anti-democratic phenomena observed in Eastern Partnership countries in conjunction with its limited involvement in the related protests, the role of the European Union has been increasingly described in quite extreme terms – as the model of power, promoter of regime change, mediator or guardian of security.⁸ This discussion should, however, be conducted in the light of the concept of the EU as a user of soft power and normative power

⁷ P. BAUER, *The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?*, “Perspectives on European Politics and Society”, Vol. 12, No. 4, 420–439, December 2011, pp. 420–421.

⁸ K. RAIK, *The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (In)action*, “European Foreign Affairs Review”, 17, No. 4, 2012, pp. 553–576.

(NPE), which in some cases highlights EU “helplessness” in resolving such problems.⁹

The international appeal of a state, let alone of an international organisation, is extremely difficult to measure because it is associated with intangible resources, such as culture and ideology as well as with their skilful use in order to recruit allies.¹⁰ According to Joseph Nye, who authored the concept of soft power in international relations, this power is reflected in actions by a state that result in others pursuing the former’s own foreign policy goals without the state in question having to resort to economic coercion or the use of military force.¹¹ The purpose of the analysis is to look at the issues related to the European Neighbourhood Policy through the prism of the EU soft power concept. The natural subject with respect to the phenomena discussed is the European Union, which presently identifies the policy of influencing its external environment through norms and values and, more broadly, soft policy measures, as one of its main priorities.

The author proposes to interpret the European Union’s soft power policy in the context of the most important theoretical approaches

⁹ The first of these models – EU as the model of power – is an important form of normative force, especially in the eastern neighbourhood. It should be stressed, however, that the effects it brings are unintended and often troublesome for the EU. The second model – the promoter of regime change – which the EU practiced in Serbia and Syria, may be a strong tool for furthering normative objectives, but is the opposite of the emphasis on normative instruments. The third model – the Union as a mediator and conciliator – was practiced to the greatest effect in Ukraine in 2004 and is the closest one to the concept of EU as a normative power, although the EU’s willingness and capacity to mediate are often very limited as well. Similarly with the revolution in Egypt – the direction and likelihood of a deep democratisation process within the society remain unclear. The roles and capabilities of international actors, i.e. the European Union and its Member States, in supporting this process have not been developed so far within the strategic framework of the ENP.

¹⁰ S. LUCARELLI, L. FIORAMONTI, *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London, New York: Routledge 2010, pp. 4–5.

¹¹ J.S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004.

employed in the analysis of the EU's potential and role in the international environment, such as civilian and normative power as well as soft and hard power.¹² All this will be grounded in a discourse on globalisation and in the change of power parameters in the international or regional environment in connection with Europeanisation.

In international relations, power had been long associated exclusively with military capability and both these terms were used as synonyms. As the Cold War ended, Mao Zedong's slogan that "all power comes from the barrel of a gun" lost its currency. Meanwhile, other dimensions of power – economic, political, cultural, technological and moral – gained in significance. In accordance with this classification, it may be stated that today the United States is the only complete superpower within the international system endowed with all these attributes; in spite of this, it still depends on military power as an argument. The same cannot, however, be said about the European Union, which – despite an economic potential comparable with the United States – has not developed significant military capabilities so far, which has made it a civilian rather than military power for a long time. According to Alfred van Staden, in order to obtain the status of a complete superpower, the European Union must necessarily gain military potential, i.e. create a strong European army.¹³

As a unique and widely discussed international actor, the European Union is difficult to classify using a single accepted paradigm. For most of the time, its position in international relations has been traditionally described on the basis of two basic forms of participation:

¹² *Values versus security? The choice for the EU and its neighbours*, G. NOUTCHEVA, K. POMORSKA, G. BOSSE, [in:] G. NOUTCHEVA, K. POMORSKA, G. BOSSE (eds.), *The EU and its Neighbours. Values versus security in European foreign policy*, Manchester University Press, Manchester and New York 2013, p. 8–9; D. BECHEV, *The EU as a regional hegemon? From enlargement to ENP*, [in:] G. NOUTCHEVA, *op. cit.*, pp. 26–28.

¹³ J. MCCORMICK, *The European Superpower*, New York 2007, p. 59.

first, in connection with its original use of soft power, it was seen as a civilian power in line with the concept developed by F. Duchêne in the 1970s and by H. Sjursen in the 1990s and, contemporarily, it has been perceived as a normative power (I. Manners, Z. Laïdi),¹⁴ soft power (Ch. Hill, J.S. Nye), smart power (J.S. Nye), quiet superpower (A. Moravcsik), ethical power (K. Aggestam), collective hegemon (A. Hyde-Price).¹⁵ Secondly, it has been described as a military power (so-called hard power – K.E. Smith), which influences international relations using means of coercion, in connection with the fact that EU foreign policy has become increasingly militarised owing to the intensive development of the Common Security and Defence Policy.¹⁶

However, owing to the fact that it was for a long time debatable whether the European Union had real military capability, it was usually described as a non-military actor capable of civilising international relations without resorting to the use of force¹⁷ and of promoting its own model of stability and security by political and economic rather than military means. Moreover, due to the Union's capability and the references it makes to basic standards codified in treaties that protect the rule of law and fundamental human rights, the EU has been seen as a pragmatic leader in creating new rules of universal significance.¹⁸

¹⁴ I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, *op. cit.*, p. 239.

¹⁵ A. HYDE-PRICE, *European Security, Strategic Culture and Use of Force*, "European Security", 13, No. 13, 2004, pp. 1–21.

¹⁶ K.E. SMITH, *The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?*, "The International Spectator", 35, No. 2, 2000, p. 11–28; P. BAUER, *The Transition of Egypt in 2011*, *op. cit.*, pp. 420–439.

¹⁷ *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, S. PARZYMIES (ed.), Warszawa 2009, p. 29.

¹⁸ S. WOOD, *Pragmatic power EUrope?*, "Cooperation and Conflict", 46(2), 2011, pp. 242–261.

1.1. European Union as a civilian power

The concept of the European Union as a civilian power, which was formulated in the 1970s by François Duchêne, resulted from the search for new ways of defining the international system during the Cold War and was supposed to eliminate the competition between powers based on their nuclear potential, the equilibrium of fear and deterrence. The then European Communities were to play an essential role in the new security system for Europe and the entire world, providing an area of peace and freedom to serve as an example for other actors in international relations.¹⁹ According to F. Duchêne, as a result of the growing impact of transnational interdependences, the European Union has become a civilian superpower within the international system by voluntarily transferring national sovereignties to supranational institutions.²⁰ Moreover, the special importance of the European Union in international relations results from its very nature and ability to promote its own model, in which stability and security are strengthened by economic and political means rather than military ones.²¹ Similarly, other scholars, such as e.g. K. Kriste and H. Maull, believed that the ultimate criterion for classifying a given power as a civilian one is not whether it is armed or not and uses its weapons or not but rather the orientation of its foreign and security policy on the basis of specific criteria such as (as proposed by other authors e.g. A. Jünemann and N. Schöring) the conscious renunciation of traditional power in

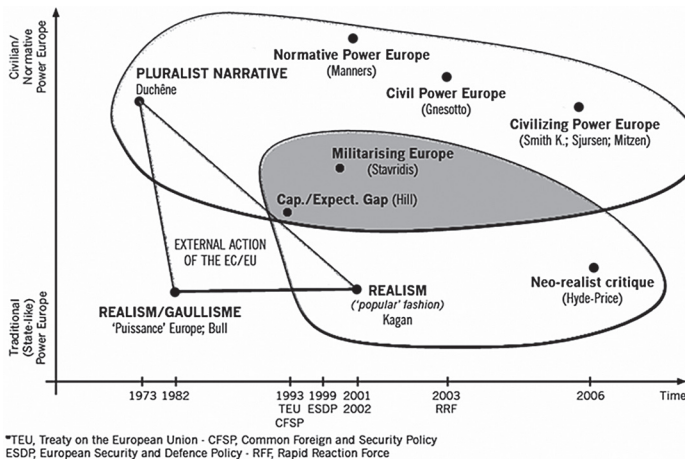
¹⁹ M. LANGE, *Realizacja koncepcji Unii Europejskiej jako "mocarstwa niewojskowego" w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, <www.geopolityka.net>, [accessed on: 9th October 2012].

²⁰ F. DUCHÊNE, *Europe's Role in World Peace*, [in:] *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, R.J. MAYENE (ed.), London 1972, pp. 31–47.

²¹ H. SJURSEN, *What kind of power?*, "Journal of European Public Policy", No. 13, March 2006, pp. 169–181.

order to regulate the international system by resorting to international regimes, promoting democracy and human rights.²² Similarly, a group of Member States within the European Union is attempting to manage the international environment in accordance with the same values and principles that it follows within the framework of its own political and social system. Thus the concepts of order and ideas such as economic liberalisation, justice and the rule of law, democracy and human rights that are set out in Article 2 of the Treaty on the European Union, provide the quintessential basis for the EU's relations with its external environment.

Figure 1: Schematic overview of major theoretical debates about the EU as a civilian power



Source: A. CIAMBRA, 'Normative power' Europe: theory and practice of EU norms. The case of Macedonia, "Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics", No. 64, July 2008, p. 4.

²² *The EU as a Strategic International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities*, A. BENDIEK, H. KRAMER (eds.), "European Foreign Affairs Review", No. 15, 2010, pp. 464-465.

The concept of the European Communities as a civilian power was criticised in 1970 by J. Galtung, who, while suggesting that the international profile of the Communities should be one of a non-military superpower, stated that they are – in contrast to F. Duchêne’s approach – a “superpower in the making”.²³ The critical debate was continued in 1982 by H. Bull, whose main argument was the Union’s inefficiency and its lack of self-sufficiency as a military power, and becoming such a power – according to him – was the only way to become a credible actor in the international environment. A remedy to this situation was to be the development of competences in the area of defence and security by the then European Communities.²⁴ According to him, it was impossible to combine various aspects of power without endowing foreign policy with its complete civilian and military components. According to R. Whitman, an example of the European Union’s transition from the role of civilian power in the military direction was comprised by the development in the 1990s within the Treaty on the European Union of certain foreign and security policy instruments and the commitment made by EU Member States that the Union would take greater responsibility for European security.²⁵ In 1990, as the Cold War ended, C. Hill argued otherwise – in the absence of a common enemy, the West, as the civilian model of power, no longer had a need for instruments of coercion.²⁶ This approach gained credibility after 1989, when the European Communities began to open towards their neighbours,

²³ J. GALTUNG, *The European Community, a Superpower in the Making*, Oslo 1973, p. 33, quoted after: M. PACE, *The Construction of EU Normative Power*, “Journal of Common Market Studies”, 2007, Vol. 45, No. 5, p. 1042.

²⁴ I. MANNERS, *Normative Power Europe*, p. 239.

²⁵ R. WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower? The international identity of the EU*, Basingstoke, 1998, pp. 135–136.

²⁶ C. HILL, *European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?*, [in:] *The Evolution of an International Actor. Western Europe’s New Assertiveness*, R. REINHARDT (ed.), London 1990, p. 45.

maintaining that democratic control and ethical foreign policy, as components of civilian power, should provide the basis for the global reach of the EC/EU.²⁷

1.2. European Union as a normative power

I. Manners, who also studied the process of European integration, argued similarly that the power of the European Union in international relations derives from its normative conduct, which is confirmed by the Normative Power Europe (NPE) concept.²⁸ Initially, the discussion focused on the economic aspect of this concept. Presently, the concept has been popularised in political debates, but also in academic discourse on the role of the EU in foreign policy, which is a departure from the traditional description of the EU's role as a civilian power. As R. Whitman stated,²⁹ the EU would still make recourse to civilian forms of power even given the changing international environment in Europe and the need for the EU to develop additional military instruments so that it can cope with conflicts and crises such as e.g. the war in the former Yugoslavia.³⁰ As the EU developed its military capabilities, I. Manners

²⁷ H. SMITH, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London 2002; S. STAVRIDIS, *Why the "Militarizing" of the European Union is Strengthening the Concept of a "Civilian Power Europe"*, "Robert Schuman Centre, Working Paper", No. 2001/17.

²⁸ I. MANNERS, *Normative Power Europe*, p. 239; T. FORSBERG, *Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type*, "Journal of Common Market Studies", 2011, Vol. 49, No. 6, pp. 1183–1204; M. PACE, *The Construction of EU Normative Power*, *op. cit.*, pp. 1041–1064.

²⁹ R.G. WHITMAN, *The neo-normative turn in theorising the EU's international presence*, "Cooperation and Conflict", 48(2), 2013, pp. 171–193.

³⁰ R. WHITMAN, *The Fall and Rise of Civilian Power Europe?*, "National Europe Centre Paper" 2002, No. 16, p. 24; *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, R. WHITMAN (ed.), New York 2011, p. 1–308; A. BJÖRKDAHL, *Normative and Military Power in EU Peace Support Operations*, [in:] *Normative Power Europe*, pp. 103–110.

revised his theory in 2006, stating that the militarisation of the EU would not necessarily limit its normative power.³¹

By introducing this concept into the language of international relations, I. Manners attempted to go beyond the debate on the dichotomous role of the EU (civilian vs. military) as an unsuitable tool for describing the development of supranational trends in European integration. He thus suggested that normative power was the perfect complement thereto.³² From his point of view, normative power is the power of the European Union's ideology, opinion or the example it presents. Therefore the EU, rather than to its material capabilities, refers to the five basic norms (peace, freedom, democracy, rule of law and fundamental human rights and freedoms) codified in Union treaties, which it promotes but also demonstrates how they should be implemented. Later, Manners added four more norms, which he considered of lesser importance: social solidarity, non-discrimination, sustainable development and good governance as the primary instruments of the Union's foreign policy.³³

Similarly, according to a French political scientist Z. Laïdi, the EU is a normative power since it seeks to "integrate a world order based

³¹ I. MANNERS, *Normative Power Europe*, p. 182. I. Manners distinguished six basic channels through which the European Union promotes its values and principles: contagion as the EU is a living example of regional integration, which other countries want to emulate (e.g. MERCOSUR, African Union); informational diffusion through new political declarations and initiatives (European Neighbourhood Policy); procedural diffusion through the institutionalisation of relations with third countries and the incorporation of norms into agreements (e.g. PCA agreements); transference, which manifests itself in combining norms with policy conditionalities – the acceptance of norms results in trade preferences or possible sanctions (TACIS, PHARE); overt diffusion manifesting in the direct presence of EU emissaries in third countries (EU monitoring missions); and, finally, cultural filter, which relies on the interdependence of knowledge and culture with cultural identity.

³² T. FORSBERG, *Normative Power Europe*, p. 1185.

³³ *Ibidem*, p. 242.

on the legitimacy of rules, which may be renegotiated, and on the predictability of behavior”.³⁴ However, referring to the key concept of the civilian role of the EU in international relations, many scholars have noted that the European Union differs from the traditional great powers precisely in that it has a unique normative character. The main proponent of this idea was R. Kagan, who used the frequently quoted slogan that “Americans are from Mars and Europeans are from Venus: Europe is turning away from power, or to put it a little differently, it is moving beyond power into a self-contained world of laws and rules and transnational negotiation and co-operation” in his book *Of Paradise and Power*.³⁵

1.3. European Union as a soft power

The result of the evolution of the concept of civilian power, which remains closely correlated with it, is the idea of soft power as proposed by J.S. Nye. In accordance with this concept, the essence of the European Union’s foreign policy is the power to influence the external environment using political, legal and economic instruments and by leveraging the attraction of its civilisation understood as soft power.³⁶ Soft power appeals to multilateralism and international law, economic cooperation, cultural attractiveness and common values in order to shape the preferences of other actors in the global order. It entails use of the ideological and cultural potential of the country in

³⁴ Z. LAĪDI, *Norms over Force: The Enigma of European Power*, [in:] *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, Z. LAĪDI (ed.), New York, 2008, p. 4.

³⁵ R. KAGAN, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York 2003, p. 3.

³⁶ J.S. NYE, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004; Polish edition: *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, p. 6.

question upon which its credibility and attraction is built. According to J. Nye, soft power is soft political influence using resources sufficient to achieve the specific strategic objectives of the country in question, which change the preferences of other countries without the need for applying any form of pressure and coercion.³⁷ J.S. Nye considers soft power resources to include culture, political values and foreign policy. The undeniable attraction of the European Union is reflected primarily in cultural terms (the widespread use of European languages) and axiological ones – the appreciation of European values, i.e. respect for democracy, international law, human rights and freedoms, environmental protection, multilateralism. As a concept used in international relations and public diplomacy, soft power has been defined by J.S. Nye as a force of attraction as opposed to hard power, which is reflected in military operations.³⁸

According to H. Sjursen, the very concept of soft power has been “Europeanised” in the context of the role attributed to the European Union globally. The EU is a soft power, which influences the international environment using political and diplomatic, legal and economic instruments rather than by means of coercion (hard power), which – according to the author – the European Union does not in fact have at its disposal.³⁹ Moreover, the European Union is trying to promote a foreign policy based on spreading democratic and liberal values that are intended to ensure peace and stability in international relations rather than the pursuit of hard interests. Therefore the Union’s foreign policy is to be based on the principles of partnership and

³⁷ B. PISKORSKA, *Soft power w polityce zagranicznej Unii Europejskiej* [materials submitted for publication after the Political Science Congress at the Adam Mickiewicz University in Poznań, September 2012].

³⁸ For instance, M. Smith argues that civilian powers use soft power, persuasion and attraction rather than coercion or the “carrot and stick” method.

³⁹ H. SJURSEN, *The EU as a “normative” power: How can this be?*, “European Journal of Public Policy”, 2006, 13/2, p. 235.

interdependence and should resort, in line with this approach, to soft and peaceful methods such as incentives and development assistance rather than to hard instruments of coercion. At the same time EU foreign policy is considered relatively weak, lacking proper strategy and instruments and limited by conflicts of interest between Member States. The EU's internal weakness and the gap between its ambitious declarations and inefficient measures reduce the Union's credibility in the international arena.

The self-identification of the European Union as a soft power, which is often equated with a "force for good", occurred when the European Council adopted the European Security Strategy in 2003. Three fundamental EU objectives were defined therein: contributing to stability and good governance in the immediate neighbourhood of the Union, building an international order based on effective multilateralism and countering threats, both new and traditional. All such threats were to be addressed using hard instruments within the framework of the Common European Security and Defence Policy developed in the early 2000s and enhanced in the Lisbon Treaty by adding the European Headline Goal. However, the revision and update of the EU security strategy, which was conducted in December 2008, indicated many new areas and activities where the EU should increase its efforts using slightly lighter (borderline soft power) instruments. The document identified new threats to European security as well as the challenges that had significantly increased in magnitude since the adoption of the strategy in 2003. Among the most important ones were energy security and especially the need to diversify energy sources, the growing relevance of the impact of climate change on international security, cyber security and piracy, the escalation of "frozen conflicts", especially in the immediate neighbourhood of the Union – the open conflict between Russia and Georgia in 2008 as well as the crisis in the Crimea in the spring of 2014 and that in eastern Ukraine. The enlargement

process was also recognised as an important factor in stabilising the EU neighbourhood.

The European Security Strategy included a reference that was designed as a diplomatic signal to the United States as well as its opponents in the West that the EU is not just the “soft underbelly” of NATO. This is exemplified by the fact that the international community favourably assesses the role and capacity of the European Union in issues such as the war on terror, arms reduction or environmental protection.⁴⁰ As Donald Rumsfeld suggested: “while Europe’s military power, its hard power may not count, its soft power...is really immense”.⁴¹ According to the Americans, the European Union can help solve the world’s problems thanks to its diplomacy, economic potential and assistance to developing countries, even if it is not as powerful in military terms as the United States.⁴²

The European Union’s soft approach is evident in its efforts aimed at transformation. Owing to its power of attraction, the Union is, in fact, the most influential political actor when it comes to conducting the desired democratic and economic reforms in many neighbouring countries.⁴³ For instance, the normative power of the EU is legitimised in the provisions of official EU foreign policy documents, i.e. Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) and Association Agreements (AAs) with third countries and in the European Neighbourhood Policy, which aims to strengthen relations with its neighbours on the basis of common values such as democracy, human rights

⁴⁰ J.S. NYE, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, p. 113.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *The European Union and Democracy Promotion. A Critical Global Assessment*, R. YOUNG (ed.), Baltimore 2010, pp. 1–13.

and the rule of law but also on the basis of the EU Charter of Fundamental Rights.⁴⁴

However, one of the chief weaknesses of the EU in its relations with neighbours is the absence of a special offer for ordinary citizens of neighbouring countries that could help them understand the benefits of European integration. The EU should therefore look for opportunities to strengthen its direct dialogue with Eastern European societies and e-diplomacy provides a new channel for that. The importance of the Internet as a medium for supporting democracy and innovative business climate has been mentioned by the European Commission in its recent (mid-2013) assessment of the European Neighbourhood Policy.⁴⁵ It is high time, therefore, for the EU to go further and start develop a coherent digital diplomacy strategy. As Joseph Nye argues in his latest publication (*The Future of Power*, 2011), in the information age strategic communication becomes more significant and its effects are frequently more apparent than those of using the army.⁴⁶ Social media have a special role to play here, “making it possible to

⁴⁴ From the very beginning, however, the European Union had some hard power options at its disposal in its foreign policy, especially if it wished to put pressure on other actors to act in accordance with its expectations. Coercion – the use of “the stick rather than the carrot” – has been present in the form of various economic and political sanctions introduced during the last thirty years (used by the EC and by other actors from the 1980s as a substitute for military action) and even in the form of refusal or postponement of prospective EC accession. An example here is the double refusal to let the United Kingdom accede to the European Economic Area. Economic sanctions against Russia and Belarus for human rights violations provide an example of sanctions against the EU’s neighbours. C. HILL, *Cheques and balances. The European Union’s Soft Power strategy*, [in:] *Soft Policy and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives*, I. PARMAR, M. COX (eds.), New York 2010, pp. 184–185.

⁴⁵ *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20.3.2013 JOIN (2013) 4 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_comm_conjoint_en.pdf>.

⁴⁶ J.S. NYE, *The Future of Power*, New York 2011, *passim*.

strengthen freedom of expression, enhance access to information or increase electoral turnout”.

Table 1: Objectives and instruments of a civilian power, normative power and soft power

	Author	Reference	Objectives	Instruments	Context
<i>Civilian power</i>	F. Duchêne	European Communities	Promotion of international standards, i.e. peace, freedom, democracy, human rights, rule of law, good governance	Persuasion first, coercive measures are permissible but reduce normative power	Bipolar world
<i>Normative power</i>	I. Manners	European Union foreign policy	Promoting civilian and democratic standards	Non-military instruments, including economic ones	Post-bipolar world
<i>Soft power</i>	J.S. Nye	United States	Promoting national interests	Attraction and legitimacy of own culture, political model and policy values	Post-cold war period

Source: own study based on: M. TELÒ, *The EU: Divisions and Unity in European External Policies*, [in:] *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, A. GAMBLE, D. LANE (eds.), Cambridge 2012, p. 43; and K. RAIK, *The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (In)action*, “European Foreign Affairs Review”, 17, No. 4, 2012, p. 557.

Unfortunately, it can be observed that the first – and spectacular – effect of the debt crisis in the eurozone has been the undermining of the image and credibility of the European Union, which has consequently made it harder for the EU to act in the international arena and has weakened its soft power. The downgrade of the EU’s rating by independent rating agencies has contributed to reducing its external prestige as well as weakening the political position of individual Member States both in the external and internal arenas.⁴⁷ Moreover, the dislike of immigrants and the

⁴⁷ On 4th September 2012, Moody’s decided to downgrade the European Union. The outlook of its top AAA rating was changed to negative with the note that further downgrades may follow.

unwillingness to compete with them on the shrinking EU labour market affects the Union's image in the eyes of other countries. This situation results in the erosion of soft power and the weakening of Europe's position vis-à-vis the rapidly growing emerging economies of Central Asia and of the Middle East. Psychologically, this reduces the attraction of the EU as an economic and systemic model and thus hinders its ability to influence the eastern neighbourhood, where Union models compete with Russian ones in the face of a possible increase in Russian imperialist aspirations. Therefore, as NATO Secretary General A.F. Rasmussen noted during the meeting of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament in Brussels on 6th May 2013, there cannot be a credible EU foreign policy without the military means to back it up. "We Europeans must understand that soft power alone is really no power at all. Without hard capabilities to back up its diplomacy, Europe will lack credibility and influence".⁴⁸

2. From neighbourhood to partnership – the evolution of European Union policy towards Eastern Partnership countries

The European Union eastern policy⁴⁹ is currently conducted through two major projects: the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership. Owing to the transformations that occurred in southern and eastern neighbourhood countries, both initiatives have now found themselves at a turning point. In mid-2010, Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy Štefan Füle and chief of EU diplomacy

⁴⁸ A. RETTMAN, *NATO Chief: EU soft power is "no power at all"*, <EUobserver.com/Defence/120046>, [accessed on: 7th May 2013].

⁴⁹ In this analysis, this term is used interchangeably with the eastern dimension of the European Union.

Catherine Ashton sent a survey with questions about the future of the policy to the Member States as well as to EU neighbours. The responses were meant to be used in the development of a new, improved version of the EU strategy towards Eastern Europe, South Caucasus, parts of the Middle East and North Africa. An important part of the strategic review of the European Neighbourhood Policy was to be the communication from the European Commission and from the European External Action Service (EEAS) delineating a new neighbourhood policy concept. It was published on 25th May 2011.⁵⁰

The starting point for the analysis is the presentation of basic objectives and assumptions of the European Union's eastern policy, which is increasingly known as the eastern dimension.⁵¹ The purpose is not to present a detailed retrospective of the policy but to illustrate its evolution under the influence of the events and situation in the countries to which it was addressed. The initiative covers the period from the 1990s, when the EU signed a number of Partnership and Cooperation Agreements with Eastern European and South Caucasus countries through the European Neighbourhood Policy, until new, strengthened cooperation instruments emerged such as Association Agreements, Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) agreements and visa liberalisation agreements within the framework of the Eastern Partnership initiative that is currently implemented.

2.1. Essence of the EU eastern policy concept

The eastern policy of the European Union has been the subject of analyses and debates on the scholarly, political and even geopolitical levels for many years now. This is a very broad and general notion, which makes it consistently ambiguous. It includes not only the actions of the

⁵⁰ S. ANANICZ, *Arabska wiosna: wyzwania i szanse dla Partnerstwa Wschodniego*, "Sprawy Międzynarodowe", No. 3, 2011, p. 39–54.

⁵¹ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.

entire EU, which is a peculiar structure (sometimes even described as a hybrid one), but also the diplomatic activity of individual Member States, including primarily Poland. This stems from the complex nature of the European Union, which may be considered a unique actor in international politics, combining both transnational and intergovernmental policy elements. Owing to the fact that policies of individual Member States are autonomous, they must remain in line with the general assumptions on the international activity of the EU. Thus the basic question is whether there is a single EU eastern policy common to all Member States.

The turning point in the precise definition of the concept itself but also of the beneficiaries of the so-called eastern dimension of the European Union's foreign policy was the big-bang enlargement in May 2004, which included Central and Eastern European countries, followed by Romania and Bulgaria three years later (2007). As a result of these developments, the European Union found itself in the immediate vicinity of the post-Soviet states and its geographical boundaries moved far to the east of Europe, leaving outside Ukraine, Belarus, Moldova and the most "sensitive" neighbour, i.e. Russia. As a consequence, geopolitical arrangements in this part of the world changed fundamentally. It is also often emphasised that the policy pursued towards the immediate EU neighbourhood complements the entire integration process, particularly in the context of the collapse of the bipolar balance of power in Europe and the rising global ambitions of the European Union that stem from the development of its Common Foreign and Security Policy in the 1990s.⁵² At the same time, owing to the different degrees of political and economic development in the region, which was referred to as a political "grey zone", European Union concerns about the impact of these developments on Europe's security and stability heightened. The EU was faced with the need to define

⁵² The CFSP was established by the Treaty on the European Union (Maastricht Treaty), which entered into force on 1st November 1993.

a uniform strategy towards the countries in its immediate vicinity, which has been called the European Neighbourhood Policy, and to develop the eastern dimension of its policy within this framework.⁵³ The initiative to develop the eastern dimension of EU policy was also reflected in the document published in July 2001 by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, which was entitled “*Non-paper* z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu rozszerzonej Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów” [“*Non-paper* with Polish proposals on the future shape of the enlarged European Union vis-à-vis its eastern neighbours”]. The eastern policy of the European Union outlined by Poland at the time set for itself as the primary objective abolishing the existing division lines in Europe by assisting neighbouring countries and forging closer cooperation with them on the basis of common values and interests.⁵⁴

The European Union’s eastern policy is currently in crisis. Owing to recent events such as the economic crisis, which resulted in a decrease of funds for pursuing external policy, and revolutionary upheavals in Arab countries, this policy was pushed into the background compared to other EU external activities. The main reason, however, is the EU enlargement fatigue and the ensuing lack of agreement concerning further expansion to the east. In the report of the Commission on Foreign Affairs on eastern policy, the word “membership” has been struck out and the resulting wording is unclear, although the so-called European perspective is presented and Article 49 TEU is mentioned. In this area, there are significant divisions between Member States. For instant, Germany is against enlarging the Union to the east while the Central European Member States have backed the idea. A compromise has been reached that consists in leaving membership issues open for later, meanwhile expanding and enhancing the neighbourhood policy, preferably in the direction that

⁵³ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, p. 8.

⁵⁴ “*Non-paper* z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu rozszerzonej Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów”, <<http://www.msz.gov.pl/>>.

leads to integration.⁵⁵ Owing to the dynamics of changes in the partner countries, pursuing neighbourhood policy with membership on the horizon would certainly prove much easier. Time is of essence, which is demonstrated by the case of Ukraine, which today – even despite the lost hopes for signing an association agreement – is politically and mentally farther on its way towards the Union than it was in 2004.

The shape of eastern policy towards the countries of Eastern Europe and of the South Caucasus has gradually evolved since the 1990s. Initially, these countries were perceived not as an EU neighbourhood but rather through the prism of the post-Soviet space in which Russia played the dominant role.⁵⁶ At the time, the term “Eastern policy” usually denoted policy towards the countries of Central and Eastern Europe, which underwent more or less successful transitions in the 1990s. Subsequently, these countries, i.e. Poland, the Czech Republic, Hungary and Slovakia started their accession negotiations and completed them successfully within the framework of the so-called Helsinki and Luxembourg groups. They eventually joined the European Union on 1st May 2004. This was a watershed that resulted in a new geopolitical and strategic situation and forced the EU, now numbering 27 Member States, to confront the new eastern policy, i.e. develop new rules of engagement with the remaining post-Soviet neighbours.

Currently, the European Union’s eastern policy includes several elements: the policy towards neighbouring countries within the framework

⁵⁵ J. SARYUSZ-WOLSKI, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej i Partnerstwo Wschodnie*, Warszawa 2011, p. 6.

⁵⁶ It may therefore be argued that the basic problem behind the lack of cohesion in the actions of the EU as a whole towards its eastern neighbours is the difference in the intensity of relations of individual Member States with Russia, which automatically translates into the overlooking (or favouring) of relations with other countries in the post-Soviet space. In other words, close ties to Russia result in distant relationships with Ukraine, Georgia and other countries of the region, and *vice versa*. See K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja czy imitacja? Unia Europejska wobec wschodnich sąsiadów*, “Prace OSW”, No. 36, Warszawa 2011, p. 27.

of the European Neighbourhood Policy/current Eastern Partnership – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine; the Black Sea Synergy project⁵⁷ and strategic partnership with Russia (under the Partnership for Modernisation project).

The first step in the development of the EU policy toolkit towards current Eastern Partnership countries were the Partnership and Cooperation Agreements (PCAs), which were signed with all the countries of the former Soviet Union except the Baltic states; a PCA with Belarus was signed but not ratified.⁵⁸ They entered into force in the 1990s and provided the basis for economic cooperation as well as defined a framework for political dialogue.⁵⁹ These agreements assumed that the countries in question

⁵⁷ The Black Sea Synergy includes Greece, Bulgaria, Romania and Moldova to the west, Ukraine and Russia to the north, Georgia, Armenia and Azerbaijan to the east and Turkey. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Black Sea Synergy – a new regional cooperation initiative*, Brussels, 11.4.2007, COM(2007) 160 final, <http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/com2007_0160en01.pdf>, [accessed on: 20 August 2014]; S.A. ANDREEV, *The Future of European Neighbourhood Policy and the Role of regional cooperation in the Black Sea*, “Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 8, June 2008, No. 2, p. 101.

⁵⁸ Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) concluded between the EU and CIS countries were signed with: Armenia (22nd April 1996), Azerbaijan (22nd April 1996), Belarus (6th March 1995), Georgia (22nd April 1996), Kazakhstan (23rd January 1995), Kyrgyzstan (9th February 1995), Moldova (28th November 1994; entered into force on 1st July 1998), Russia (24th June 1994; entered into force on 1st December 1997); Turkmenistan (PCA negotiations started on 24th May 1997), Uzbekistan (21st June 1996) and Ukraine (signed on 16th June 1994, entered into force on 1st March 1998). See *EU Cooperation with the New Independent States and Mongolia*, <<http://europa.eu.int/comm/dgla/nis/intro/index.htm>>.

⁵⁹ Under EU law, such an agreement is an economic and trade agreement concluded within the framework of treaty trade policy. It is of a mixed (covering multiple aspects of the mutual relationship) and non-preferential (both sides undertake to extend some concessions and assistance) nature. *The Partnership and Co-operation Agreement (PCA) between Ukraine and the EU – Idea and Reality*, [in:] *Ukraine on the Road to Europe*, L. HOFFMANN, F. MÖLLERS (eds.), New York 2001, pp. 66–67; *What is the agreement on Partnership and Co-operation?*, [in:] *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, A. LEWIS (ed.), The Federal Trust Europe’s Eastern Borders, London 2002, pp. 269–279.

would converge towards EU legal standards.⁶⁰ Forming part of the eastern policy of the European Union, the PCA has been developed as an alternative to the approach to Central and Eastern European countries exemplified by Association Agreements that were a step towards EU membership for those countries. These remain the treaty basis for EU relations with eastern neighbourhood countries until Association Agreements are signed that include treaty obligations in line with the new formula. Within the framework of the Common Foreign and Security Policy, which was developed in parallel in the 1990s, common strategies were targeted at southern and eastern neighbourhood countries (Ukraine).⁶¹

Table 2: Partnership and Cooperation Agreements concluded between the EU and CIS countries⁶²

Country	Date signed	Date of entry into force
Armenia	22 nd April 1996	1 st July 1999
Azerbaijan	22 nd April 1996	22 nd June 1999
Georgia	22 nd April 1996	1 st July 1999
Ukraine	14 th June 1994	1 st March 1998
Moldova	28 th November 1994	1 st July 1998
Belarus	6 th March 1995	1996 – freezing of relations for political reasons

Source: *The EU's Relations with Eastern Europe & Central Asia – Partnership & Co-operation Agreements*, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index/htm>.

⁶⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, “Punkt Widzenia OSW”, No. 36, Warszawa, July 2013, p. 11.

⁶¹ *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine*, [in:] “Helsinki European Council, Presidency Conclusions, 11 December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm> and towards Russia: *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine*, [in:] “Helsinki European Council, Presidency Conclusions, 11 December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm>.

⁶² *The EU's Relations with Eastern Europe & Central Asia – Partnership & Co-operation Agreements*, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index/htm>.

From the very beginning, the eastern policy of the European Union was treated as an autonomous (and a highly important) element of the EU Common Foreign and Security Policy. Since it was established by the Maastricht Treaty of November 2003, the so-called second pillar has provided a conceptual and institutional framework for the implementation of the EU eastern dimension.⁶³ Thus the CFSP constitutes one of the core elements of the basic tools used by the Union on the international stage, i.e. its so-called external policy.⁶⁴ Moreover, the structure and operating principles of the second pillar of the European Union, which is the Common Foreign and Security Policy, are the dimension of European integration that will include most of the measures taken with respect to the EU's eastern dimension. When establishing the Common Foreign and Security Policy mechanism in the Maastricht Treaty, EU Member States intended first of all to confirm and strengthen the identity of the Union on the international arena, to increase its role in European and global politics, to reduce disparities between the EU economic and political statures in international relations and finally to develop the tools and measures enabling an adequate response to new challenges in international politics.⁶⁵ Despite

⁶³ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, pp. 26–27.

⁶⁴ EU external policy can be divided into two components. The first component is comprised by economic external relations, which are referred to as the Community's foreign policy and fall largely within Community competences. This policy, which develops in parallel with the progress of internal economic integration, includes uniform rules for importing goods into the EU, EU bilateral and multilateral trade agreements with other actors and trade relations with developing countries. B. CHMIEL, *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2002, p. 26; S. HIX, *The Political System of the European Union*, Houndmills: MacMillan 1999, p. 334; *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, S. GRILLER, B. WEIDEL (eds.), Wien 2002, *passim*; I. GOVAERE, *The External Relations of the EU. Legal Aspects*, [in:] *European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?*, D. MAHNCKE, A. AMBOS, CH. REYNOLDS (eds.), Brussels 2004, pp. 106–108.

⁶⁵ J. STARZYK, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, p. 171.

the changes effected by the Lisbon Treaty that were meant to enhance its efficiency by doing away with the pillar structure and introducing communitarisation, the CFSP continues to operate mostly within the framework of intergovernmental cooperation. This means that strategic CSFP decisions are made by Member States on the basis of unanimity, which naturally determines the division of responsibilities between the Member States interested in nurturing the two existing dimensions of the neighbourhood policy (the southern one – France, Italy and Spain, and the eastern one – Poland, the Czech Republic and Slovakia).

The rationale for including eastern policy in this area of EU activity is its distinctive two-pronged approach to its immediate neighbourhood. The priority objective is to stabilise the region, and within this task, regional cooperation and broadly understood partnership are to be achieved. An additional objective is integration, which consists in the inclusion of direct neighbours in European Union structures after certain conditions have been met in line with the principle of conditionality.⁶⁶ Both these goals are typical of policies pursued by most international organisations in relation to their external environment by peaceful means.

On the other hand, a more thorough reflection on the impact of the establishment of the common EU foreign policy on the formulation and implementation of EU policy towards Eastern Europe must take into account the origin of this common policy. The CFSP was established in connection with the loss of Europe's integral dimension as the threat of Soviet expansion receded after the collapse of the Soviet Union. This policy was to concentrate on preventive measures in the areas where the EU had direct security interests – in its close neighbourhood or in the regions historically associated with European

⁶⁶ A. MISSIROLI, *The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership*, [in:] *Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*, "Chailot Papers", September 2003, No. 64. <<http://www.Iss-eu.org/chailot/>>.

interests.⁶⁷ The instruments included in the CFSP with respect to its priority geographical directions, including Eastern Europe, are mostly used in areas such as promoting Western European norms and values, strengthening peace and security in Europe and in other regions of the world, supporting integration processes between countries in various regions, assisting in conflict resolution, promoting preventive measures aimed at averting tensions and crises, taking preventive measures aimed at extending the territorial scope of application of international agreements, including arms control and non-proliferation agreements.⁶⁸

It should be noted that the conceptualisation of the EU's eastern policy requires the adoption of a broader approach than just the CFSP framework. If it is assumed that the external policy of the EU is derived from three distinct but interdependent decision-making systems:⁶⁹ first, the coordination of national foreign policies of the Member States, second, policies focused mostly on the economic and commercial spheres and, third, policies implemented in the context of the foreign and security policy, this external policy should be viewed in a more comprehensive manner. All these systems are closely interdependent, which is important in the context of discussions concerning EU policy towards its immediate neighbours. This is because the policy in question is supposed to reflect not only the strength of the European Union as a whole but also priority interests and preferences of individual Member States.

It should be noted that the European Union currently has no separate, comprehensive policy in place towards its eastern neighbours. If we look at the development of the Union's relations with these countries

⁶⁷ B. BRINCKER, *Cultural Foundations of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Cases of Britain, Denmark and Germany*, London 2003, pp. 65–70.

⁶⁸ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, p. 48.

⁶⁹ *European Union Foreign Policy. Towards a neighbourhood strategy*, R. DANNREUTHER (ed.), London, New York 2004, pp. 6–9.

since their emergence in the post-Soviet space, we will find that the Union always considered such relations in the context of a broad group of countries. After the collapse of the Soviet Union all the countries that emerged in its former territory (with the exception of the Baltic states) were classified as a single group, generally called the New Independent States (NIS). Moreover, relations with each individual country were conducted on a bilateral basis. Together with the development of bilateral relations as well as of the European Union's foreign policy, including its Common Foreign and Security Policy component, more detailed mechanisms evolved for distinguishing individual states within that group.⁷⁰ The first such mechanism was the EU's eastern dimension policy, which enables the coordination of actions by the European Union at the regional level.

2.2. European Neighbourhood Policy – the need for reform

Following the European Union's enlargement of 2004, a new policy instrument emerged as a basis for collaboration between the EU and its immediate eastern neighbours:⁷¹ the European Neighbourhood Policy. It covered 16 countries of Eastern Europe and the Mediterranean.⁷² This policy triggered a major change in how the region of Eastern

⁷⁰ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, pp. 48–49.

⁷¹ Certain controversial terms describing the concept in question appeared at that time in EU policy papers, e.g. "Wider Europe", "proximity", "new neighbours", "neighbourhood" or "near abroad".

⁷² In addition to the EU's eastern neighbours, i.e. Ukraine, Belarus, Moldova, Armenia, Azerbaijan and Georgia, the European Neighbourhood Policy benefited also (through what is known as the southern dimension of the ENP) the Mediterranean countries such as Algeria, Palestinian Autonomy, Egypt, Israel Jordan, Lebanon, Morocco Syria and Tunisia. See *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004, COM (2004) 373 final.

Europe was perceived; namely, the European Union began to see it as its immediate neighbourhood. This necessitated Unions' increased involvement in political and financial dimensions. It was also the first time that EU policy-makers treated Eastern European countries as separate from Russia.⁷³ They were not seen as a post-Soviet area, at the core of which was Russia, but as the nearest neighbours having prospects of rapprochement with the EU.⁷⁴

The European Neighbourhood Policy was the product of an evolution. This evolution was measured by numerous challenges faced by the EU in the area of neighbourhood. The ENP stemmed from efforts to address the question of how far eastward the European Union could expand. Evoking "the shared experience of proximity, ideas, values, and historical interaction" of each European state, based on cooperation, it was considered "neither possible nor opportune to establish now the frontiers of the European Union".⁷⁵ The main goal of the Wider Europe Strategy, initiated in 2003,⁷⁶ was in fact to "to avoid drawing new dividing lines in Europe". The achievement of this objective was to be based on "increasing the stability, security and prosperity" of the Union and its eastern neighbours by transforming unstable countries into a ring of friends through gradual development of mutual relations and through economic and political

⁷³ From the very onset Russia has not been interested in joining the European Neighbourhood Policy. In consequence, the EU's collaboration with Russia has been pursued based on what are known as "four Common Spaces". Launched in 2010, a Partnership for Modernisation was intended to give new impetus to the EU's relations with Russia. See *Joint Statement on the Partnership for Modernisation*, EU-Russia Summit, 31st May–1st June 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf>.

⁷⁴ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, p. 12.

⁷⁵ *The Report of the European Commission for the Lisbon European Council of June 1992*, <<http://www.europa.eu.int>>.

⁷⁶ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours"*, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final.

integration (Article 8 of the TEU).⁷⁷ The Union committed itself to step up the efforts to seek the solution of regional conflicts.⁷⁸ Collaboration with each neighbouring country was conditioned on the achievement of the designated criteria such as the observance of democratic values, human rights, market economy and sustainable development.⁷⁹ Each document explicitly stated that the ENP was not intended as an instrument of EU enlargement, although this possibility was not entirely ruled out.⁸⁰ The European Neighbourhood Policy is based on an approach which has been summarised as “all but membership” or “sharing everything but institutions”. No major changes were envisaged at the time to the existing formula of international agreements and the institutions of bilateral co-operation based upon them. The recent months have seen Štefan Füle, the EU Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy, speaking favourably about offering the European Union’s eastern neighbours prospects of EU accession, the first commissioner to do so. During the EU–Moldova Forum on 22nd October 2012 he remarked that Moldova deserved to be granted prospective membership, and made a reference to

⁷⁷ See *The Frontiers of Europe and Wider Europe Strategy*, v. POSELSKY, “Eurojournal”, July 2004, <<http://www.eurojournal.org.pl>>; s. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI, *The European Union and Its Neighbours: Questioning Identity and Relationships*, [in:] *The European Union and Its Neighbours. A legal Appraisal of the EU’s Policies Stabilisation, Partnership and Integration*, ed. by s. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI, The Hague 2006, pp. 4–19.

⁷⁸ Frozen conflicts were identified as the most serious challenge in the area of eastern neighbourhood: those on the Moldavian-Ukrainian border in the breakaway state of Transnistria, between Georgia and the separatist region of Abkhazia and South Ossetia, and between Armenia and Azerbaijan in the Nagorno-Karabakh region.

⁷⁹ “Over the coming decade and beyond, the Union’s capacity to provide security, stability and sustainable development to its citizens will no longer be distinguishable from its interest in close cooperation with the neighbours”. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Wider Europe – Neighbourhood...”, op. cit.*

⁸⁰ M. EMERSON, S. AYDIN, G. NOUTCHEVA AND OTHERS, *The Reluctant Debutante, The European Union as Promotor of Democracy in its Neighbourhood*, [in:] *Democratisation in the European Neighbourhood*, M. EMERSON (ed.), Brussels 2005, pp. 175–175.

Article 49 of the Treaty on the European Union which affords any European country respecting European values the possibility of becoming an EU Member State. Štefan Füle had earlier spoken in a similar vein about Georgia (11th July), Ukraine (13th September) and generally about eastern neighbourhood countries (1st June). He emphasised, however, that opinions were divided on this subject within the Union.⁸¹

Therefore, Eastern European countries have currently no prospects of membership due to the strong objection from many EU Member States.

While the neighbourhood policy may seem a uniform concept promoted by the EU towards its neighbours, it is in fact based on a varied approach, with the Union offering said advantages (financial and technical aid) in return for a given state's commitment to political, social and economic reforms. This conditionality underpins the EU's strategy towards the countries concerned: the more willing they are to meet the EU's expectations, the higher the reward they may expect. The Union negotiates mutual commitments (its own and the other state's rights and obligations). The other state receives financial and technical assistance in return for the commitments it makes.

Individually negotiated with each state concerned, three or five-year action plans are the implementing instruments of the European

⁸¹ While not a binding political decision of the EU, Commissioner Füle's remarks reflect a certain change in the approach of EU institutions. Reorientation of the Commission's discourse regarding prospects of membership for Eastern European countries is intended to: 1) strengthen the EU's image among its eastern neighbours in political terms; 2) encourage neighbouring countries to step up their efforts towards European integration, which are currently stalled by the lack of membership prospects; 3) give a boost to pro-European political forces in neighbouring countries. See R. SADOWSKI, *Komisarz Füle za perspektywą członkostwa dla państw Europy Wschodniej*, "Tydzień na Wschodzie", 7th November 2012, Ośrodek Studiów Wschodnich, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-11-07/komisarz-f-le-za-perspektywa-czlonkostwa-dla-panstw-europ>>, [accessed on: 5.11.2013].

Neighbourhood Policy.⁸² They are intended to support the implementation of Partnership and Cooperation Agreements (PCA), whose aim is to ensure that the partner countries adopt EU standards. PCAs lay down a list of priorities for each country, including economic integration and enhanced political cooperation, and set out a framework for collaboration in the areas of necessary reforms.⁸³ Entry into force of the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) on 1st January 2007 added impetus to the implementation of action plans.⁸⁴ The implementation of action plans and the Association Agenda (which has replaced the EU-Ukraine Action Plan) is assessed on annual basis.⁸⁵ It is published by the European External Action Service in collaboration with the European Commission in the form of progress reports.⁸⁶

⁸² PCAs were signed with: Armenia, Azerbaijan, Belarus (the PCA did not enter into force), Georgia, Kazakhstan, Kirgizstan, Moldova, Russia, Ukraine and Uzbekistan. See: <http://www.ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm>.

⁸³ B. PISKORSKA, *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej w zakresie stosunków zewnętrznych – wnioski z realizacji i perspektywy dla Polski*, [in:] P. TOSIEK, ed., *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012, pp. 150–151.

⁸⁴ *Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Brussels, 1st July 2003, COM (2003) 393 final.

⁸⁵ The original EU-Ukraine Action Plan of 21st February 2005, Brussels. The full version of the document: <http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf>. The Action Plan has been replaced and updated by the new Association Agenda, which was adopted by the EU-Ukraine Cooperation Council on 23rd November 2009 and entered into effect on 24th November 2009. See <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [accessed on: 25th November 2013].

⁸⁶ European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership, Accompanying the document Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Neighbourhood Policy: Working Towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20.3.2013 SWD (2013) 85 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf>, [accessed on: 25th November 2013].

Table 3: Action plans and progress reports of the Eastern Partnership countries

Country	Country report	Action plan – date of adoption	Action plan – effective date	Progress reports 2013 ⁸⁷
Ukraine	May 2004	December 2004/ Association Agenda	February 2005	20 March 2013
Moldova	May 2004	December 2004	February 2005	20 March 2013
Georgia	March 2005	September 2006	November 2006	20 March 2013
Armenia	March 2005	September 2006	November 2006	20 March 2013
Azerbaijan	March 2005	September 2006	November 2006	20 March 2013

Source: own study based on ENP Action Plans, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/action-plans/index_en.htm> and Progress Reports, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm>, [accessed on: 25th November 2013].

The diversity of interests and priorities of different Member States added to the need to strengthen the instruments of the EU's neighbourhood policy in relation to eastern partners. Aimed at deepening the regional dimension of the integration process, the measures adopted by the EU resulted in the emergence of the Union for the Mediterranean project in July 2008 under the French Presidency and the Black Sea Synergy project adopted by the Council in 2007 under the German Presidency.⁸⁸ Austria's proposal to develop a common energy policy involving a dialogue with Ukraine and Belarus in 2006 and the European Neighbourhood Policy Plus ("ENP Plus") initiative proposed by Germany in 2007 are other examples of pioneering initiatives relating to the collaboration

⁸⁷ *Progress Reports*, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm>, [accessed on: 25th November 2013].

⁸⁸ The Black Sea Synergy, which represents a new formula of Eastern policy, is generally aimed at coordinating three elements: the pre-accession process with Turkey, the strategic partnership with Russia and the participation of the five countries of the region in the ENP. See *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

with eastern partners. Initiated by Poland and Sweden in 2008, the Eastern Partnership agenda was the biggest milestone towards strengthening the EU's eastward engagement. What these two countries proposed was, in effect, a surrogate solution that was designed to enable the association of six Eastern European and Southern Caucasus countries with the Union in the absence of immediate prospects of eastward enlargement.⁸⁹

A debate on strengthening the European Neighbourhood Policy commenced two years after the enlargement, with the German Presidency playing a key role. The European Commission published two communications on the subject in 2006 and 2008: the first addressed the European Neighbourhood Policy Plus⁹⁰ while the other concerned operating programmes under the European Neighbourhood and Partnership Instrument. This led, *inter alia*, to expansion of the policy to include new elements of sectoral cooperation, enabling neighbours to participate in EU programmes and agencies⁹¹ and adopting a decision to commence negotiations on a new framework agreement that was to include a deep free trade area.⁹² Reform of the ENP was to be based on dividing its existing participants into two groups: “neighbours of Europe” (non-European Mediterranean countries) and “European neighbours of the EU” (Moldova, Ukraine, Belarus, and Russia refused to join the ENP in 2004). Germany wanted to offer post-Soviet countries a Partnership for

⁸⁹ S. PARZYMIES, *Polityczne aspekty Partnerstwa Wschodniego*, [in:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, ed. A. SZEPTYCKI, Warszawa 2011, pp. 100–101.

⁹⁰ I. KEMPE, *From an European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*, “CAP Policy Analysis”, No. 3, May 2006, pp. 12–13; K.O. LANG, *The Role of the German and Czech Presidencies in the Definition of an Eastern Dimension for the ENP*, [in:] *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, ed. by L. DELCOUR, E. TULMETS, Paris 2008, p. 83.

⁹¹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 December 2006, COM(2006) 726 final.

⁹² The agreement foresees full liberalisation of trade in 95–97% of goods.

Modernisation, which was described as “an effective stimulus for transformation and rapprochement”. However, “appreciating the importance of relations with those countries, it is only appropriate to consider that the matter is on the cards rather than giving them concrete promises of EU membership”.⁹³

A decision to commence negotiations on Association Agreements, which paved way for a successive round of bilateral agreements, proved to be a breakthrough, as it responded to the need to progress into a new more advanced stage of relations between the European Union and Eastern European countries. There were, however, no reasons to expect that the new agreements would change the membership prospects of signatory countries in any strategic sense.⁹⁴ The establishment of the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) was the biggest novelty and, at the same time, value added of Association Agreements.⁹⁵ DCFTAs are, however, negotiated only with those of the eastern neighbourhood countries that are ready to adopt them (i.e. they are WTO members and meet the prerequisites set by the EU). The other parts of Association Agreements address issues such as political dialogue in the area of foreign and security policies, justice and internal affairs, and economic and sectoral cooperation. The latter component is complementary in relation to both AAs and DCFTAs and implemented in specific areas of key importance to both parties, such as energy, visa traffic, coordination of transport policies, common aviation area.

⁹³ *Europe will succeed if we work together, Priorities of the German Presidency, 1 January 2007*, <<http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2006/11/2006>>; *An agenda for Europe from The World in 2007*, <http://www.economist.com/theWorldin2007/europe/displayStory.cfm?story_id=8132709&d=2007>.

⁹⁴ K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, Prace OSW, No. 36, Warszawa 2011, p. 31.

⁹⁵ DCFTA agreements are intended to be a far more reaching project than free trade areas, as well as providing a way to eliminate non-tariff barriers through the harmonisation of laws and standards.

Negotiations on the first agreement of this type commenced with Ukraine in 2007 and the AA was initialled five years later in 2012. It was expected to be signed during the third Eastern Partnership summit in Vilnius (28th–29th November 2013). However, Ukrainian authorities suspended preparations for its signature shortly before the summit and the agreement was not eventually finalised. Conducted since 2010, the negotiation process was rather smooth in the case of Association Agreements with Moldova and Georgia, which were initialled at the above-mentioned summit. Four visa facilitation agreements with Ukraine, Russia, Moldova and Georgia entered into effect by 2011, simplifying visa procedures for selected categories of travellers, e.g. students or representatives of official delegations, reducing visa waiting times and lowering visa fees (from EUR 60 to EUR 30).

The most common complaints against the European Neighbourhood Policy, despite its apparent coherence and frequent reforms, concerned its poor effectiveness and structural contradictions resulting from its implementation.⁹⁶ These included, *inter alia*, the territorial scope/multidimensional nature of the EU policy (the ENP covered a numerous group of North African, Eastern European and South Caucasus countries, which differed substantially in their capacity and EU membership aspirations). Moreover, the EU's most important neighbour, Russia, was not covered by the neighbourhood programme (but it itself did not express an interest in participation). Then there was a claim of unfair treatment of eastern neighbours in relation to the allocation of funds under the European Neighbourhood and Partnership Instrument. A disproportion in EU investment between the two regions came to light already during the implementation of the TACIS programme in 2000–2003, under

⁹⁶ B. PISKORSKA, *Progres czy regres? Polityka wschodnia Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [in:] *Unia Europejska – Polska – Ukraina, społeczno-kulturalny, polityczno-gospodarczy wymiar współpracy*, “Gnieźnieńskie Studia Europejskie – Seria Monografie”, Vol. 7, Poznań 2012, pp. 15–37.

which the EU allocated EUR 1,332.2 million for Eastern European countries whereas the allocation for Southern Europe was nearly thrice as large under the MEDA programme, totalling EUR 3,716.1 million. The same situation repeated in the 2004–2009 budgetary perspective: TACIS – EUR 3.138 billion and MEDA – EUR 5.350 billion. The European Neighbourhood Policy was implemented using existing financial instruments until 2007.⁹⁷ After the two programmes were merged into the European Neighbourhood and Partnership Instrument in 2007, the disproportions remained (with allocations totalling EUR 3,407.1 million for Mediterranean countries and EUR 1,154.5 million for Eastern countries) despite a 32% increase in the neighbourhood policy budget (EUR 12 billion in 2007–2013).⁹⁸ Around 90% (EUR 11.2 billion) of ENPI funds was used for bilateral actions, i.e. country-specific initiatives and regional actions involving two or more partner countries.⁹⁹ According to the European Commission's figures, both regions received nearly identical aid in 2009, with the Union allocating EUR 3.36 per capita to southern neighbourhood and EUR 3.64 to eastern neighbourhood.¹⁰⁰ The remaining 10% was reserved for specific areas of joint activity, namely cross-border cooperation (CBC), and specific initiatives like the Neighbourhood Investment Facility.

Three innovative features of the ENPI must be highlighted. The first innovation is the CBC component, under which the ENPI finances joint programmes, bringing together regions of Member States and partner countries sharing a common border. The second innovation is the introduction of a Governance Facility, which provides resources to creative

⁹⁷ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, p. 163.

⁹⁸ *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, <<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/>>.

⁹⁹ *European Union funding for the Neighbourhood and Russia*, Neighbourhood Info Centre, *An ENPI project*, 2013 edition, <www.enpi-info.eu>, p. 4.

¹⁰⁰ *Europolitics*, 22nd February 2011.

partners who have shown the will to carry forward essential reforms related to improving good governance. The third innovation is the Twinning, the TAIEX and the SIGMA instruments. The first two can be defined as cooperation tools between the public administration in a partner country and the equivalent institution in an EU Member State. The third one, SIGMA, is a joint initiative of the OECD and the EU. It must be noted that all these instruments aim to upgrade and modernise the institutions of the beneficiary eastern and southern neighbouring countries.¹⁰¹

2.3. From ENPI to the European Neighbourhood Instrument

In the context of a new approach adopted on 25th May 2011 in an effort to strengthen the European Neighbourhood Policy, the European Neighbourhood and Partnership Instrument was replaced by the European Neighbourhood Instrument in 2014.¹⁰² The new instrument is intended to provide even more support to 16 partner countries in Southern and Eastern Europe, totalling EUR 15.4 billion.¹⁰³ The Arab Spring exposed gaps in the tools available to the European Union to support democratic transformation processes in its neighbourhood. For this reason, as part of their review of the European Neighbourhood Policy, EU institutions proposed to introduce the “more for more”

¹⁰¹ *European Neighbourhood and Partnership Instrument, op. cit.*

¹⁰² *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument*, Brussels, 7.12.2011 COM(2011) 839 final, 2011/0405 (COD), <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf>; Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument, 15.3.2014 Official Journal of the European Union L 77/27, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/enp-regulation-11032014_en.pdf>, [accessed on: 15th May 2014].

¹⁰³ *How is the ENP financed?*, <http://eeas.europa.eu/enp/how-is-it-financed/index_en.htm>, [accessed on: 15th May 2014].

principle meaning more support for reforming countries. The South received EUR 350 million under the SPRING programme (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth) in September 2011 and the East received EUR 130 million under the EaPIC programme (Eastern Partnership Integration and Cooperation) in June 2012.¹⁰⁴ Funds were transferred to Egypt, Jordan, Morocco, Tunisia, Lebanon, Armenia, Georgia and Moldova.¹⁰⁵

In the second year of the EaPIC programme, the European Commission distributed EUR 87 million among the following three Eastern Partnership countries: Armenia (EUR 25 million), Georgia (EUR 27 million) and Moldova (EUR 35 million). This represents a nearly one-third increase compared to the previous year when the combined amount of assistance received by these three countries totalled EUR 65 million. The European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy, Štefan Füle, explained that an increase in funding was ‘a reward for efforts of our eastern partners in their democratic transitions and in seeking fundamental values’.¹⁰⁶ Projects supported by EaPIC, while broadly concerned with economy, cover a variety of areas, ranging from job market management in Georgia through the fight against corruption in Armenia to support for rural areas in Moldova.

The EaPIC programme came into effect last year. It was established in accordance with the “more for more” principle, meaning more money for

¹⁰⁴ EaPIC – like other programmes financed by the European Neighbourhood Instrument – is a conditional transfer programme, with transfers being dependent on, *inter alia*, democratic reforms. It must be noted that while being separate from Eastern Partnership funding, EaPIC funding is sometimes used to further support projects which have already been partly funded under the Eastern Partnership.

¹⁰⁵ E. KACA, *Przyszłość zasady “więcej za więcej” w polityce sąsiedztwa*, “Biuletyn PISM”, No. 101 (966), 2012.

¹⁰⁶ *Miliony dla Partnerstwa Wschodniego*, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/miliony-dla-partnerstwa-wschodniego-005308>>, [accessed on: 15th December 2013].

more democracy. It was, therefore, intended as a soft policy instrument to encourage the countries of the region to seek the attainment of the European values of democracy, human rights and the rule of law. Its effectiveness can be called into doubt, as only three out of the six Eastern Partnership countries (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine) have complied with the conditions for funding under this programme. The diversity of supported projects poses a risk that the impacts of EU funding will be less tangible and more dispersed. This will probably change in 2014 following the EU's announcement that programmes of assistance for its "external partners" (non-EU countries) will focus on a reduced number of areas of action to make them more effective.

Similarly to other EU programmes of financial support for post-Soviet countries, EaPIC is criticised for granting support to countries with a reputation for corruption and mismanagement of funds.¹⁰⁷ At the same time, Freedom House, an American non-profit non-governmental organisation dedicated to democratic transitions around the world, has lauded Moldova for its recent reforms to reduce corruption and increase transparency. Positive patterns "in effectively curbing corruption at the low, everyday level via aggressive implementation of anticorruption policies" can also be witnessed in Georgia. Freedom House notes, however, persisting irregularities at higher levels, particularly unclear connections between government and business, e.g. in Armenia.

The implementation of the "more for more" principle was one of the matters subject to several months of negotiations on the 2014–2020 European Neighbourhood Instrument between the Commission, the Council and the Parliament. The moot point was how much

¹⁰⁷ Indeed, among the six Eastern Partnership countries, Ukraine ranked 144th (out of the total 177) on the Transparency International's 2013 Corruption Perceptions Index (the higher the place the more the country is perceived as corrupt), Azerbaijan 127th, Belarus 123rd, Moldova 103rd, Armenia 94th while Georgia ranked the highest at 55th (by comparison, Poland ranks 38th and Denmark ranks first in Europe and in the world).

of financial support was to be granted in accordance with this principle. The proposed ENI budget for the period 2014–2020 eventually amounted to EUR 15,433 million out of the EU's external policy budget of EUR 51,419 million,¹⁰⁸ an amount comparable to that allocated to the ENPI under the 2007–2013 budgetary perspective.¹⁰⁹ The new instrument is intended to lead to a higher diversity and flexibility, more restrictive conditionality and more benefits for the best reformers, as well as reflecting the degree of the advancement of partnership with different countries.¹¹⁰ Building on the achievements of the current ENPI, the ENI will support strengthening of bilateral relations with partners and bring tangible benefits to both the EU and the beneficiaries in the area of democracy, human rights, the rule of law, good governance and sustainable development. The ENI will continue financial support for neighbourhood countries particularly through bilateral, regional and cross-border cooperation programmes. Russia will remain eligible under the new ENI for regional and cross-border programmes while bilateral cooperation with Russia will be pursued under the new Partnership Instrument.¹¹¹

¹⁰⁸ The external policy budget of EUR 51,419 million for the period 2014–2020 was allocated to the following instruments: Instrument for Pre-accession Assistance (IPA): EUR 11,699 million; European Neighbourhood Instrument (ENI): EUR 15,433 million, Development Cooperation Instrument (DCI): EUR 19,662 million; Partnership Instrument (PI): EUR 955 million; Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP): EUR 2,339 million; European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR): EUR 1,333 million. See *The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments*, Brussels, 11 December 2013, European Commission – Memo/13/1134, 11/12/2013, <http://Europa.Eu/Rapid/Press-Release_Memo-13-1134_en.htm>, [accessed on: 11th December 2013].

¹⁰⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Budget For Europe 2020*, Com(2011) 500.

¹¹⁰ *The Multiannual Financial Framework*, *op. cit.*

¹¹¹ *Ibidem*. See also: EU Neighbourhood Info Centre Webpage, <www.Enpi-Info.Eu/Main.Php?Id_Type=2&Id=402#Eni>.

During negotiations the Council advocated dedicating around 10% of the ENI budget to countries progressing in reforms, a co-called “performance reserve” (operating like the current SPRING/EAPIC programmes). Estimated at around EUR 1.5–1.8 billion (depending on the overall ENI budget), these funds would be distributed on an *ad hoc* basis to selected countries based on the assessment of their progress in democratic transformation. This would give some flexibility to the current system of fixed national allocations.¹¹² Considering the selection of beneficiaries under the SPRING and EAPIC programmes, between seven and nine countries can be eligible for allocations from the performance reserve under the new perspective. It is obvious, however, that, given the current financial *status quo* of the neighbourhood policy, no amount of EU money will persuade the Union’s neighbours to reform if they lack the political will. The aforementioned Governance Facility, an instrument similar to the performance reserve, totalling EUR 50 million a year in the period 2007–2008, proved to be a failure, as none of the rewarded countries embarked on additional reforms. Furthermore, the absorption rate of EU support for governance reforms (budgetary support) is a good measure of commitment of different countries. For example, the EU’s eastern neighbours had the following absorption rates in 2007–2010: Moldova 77%, Georgia 74%, Ukraine 67%, Armenia 47%, Azerbaijan 27%. The performance reserve will ensure an increase in support to countries which pursue reforms of their own will (Moldova and Tunisia).¹¹³

The priority areas of the new ENP are essentially a remake of the original concept, which has been regarded from the onset as unsuccessful. Incorporating much of the old ENP, such as promotion and support

¹¹² This is important considering that, for example, Azerbaijan with its persisting political status quo was allocated EUR 92 million in 2007–2010 while reform-friendly Georgia received only a slightly higher allocation of EUR 120.4 million. See E. KACA, *op. cit.*

¹¹³ *Ibidem.*

of democratic transformation processes, establishment and reform of efficient institutions, strengthening of basic law and human rights, including support for good governance, reform of the judiciary, battling corruption, as well as supporting sustainable social and economic development, accompanied by modernisation as well as integration in the global economic system, the new ENP is once again based on the “more for more” principle. The adoption of this principle in 2011 must, therefore, be seen as the central innovation of the revised neighbourhood policy. The European Union indicates more clearly than ever before that it will reduce support for those regimes which delay, impede or prematurely abort reform plans. The “more for more” policy based on positive conditionality already represents the cornerstone of the “old” ENP, not least in the light of the offer of “everything but institutions” proposed by then Commission President Romano Prodi. The emphatic reference to “less for less” indicates on the other hand a greater determination on the part of the EU to impose sanctions for aberrant, that is anti-reform behaviour, rather than mutely accepting it. Consequently the European Union is threatening that where there is less reform, it will provide less financial aid and sectoral support.¹¹⁴

2.4. Eastern Partnership – assumptions and implementation

The Eastern Partnership initiative¹¹⁵ was intended to give new impetus to the European Union’s relations with its eastern neighbours: Ukraine, Moldova, Belarus, Georgia, Armenia and Azerbaijan. It is the

¹¹⁴ T. SCHUMACHER, *New Neighbours, Old Formulas. The ENP One Year After the Start of the Arab Spring*, [in:] *The Arab Spring: One Year Later: Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab European Cooperation*, ed. A. GHALLI, I. HEGAZY, “Europe in Dialogue”, issue 2, 2012, pp. 89–99.

¹¹⁵ *Eastern Partnership Summit: Joint Declaration, Prague, 7 May 2009*, <<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/press-releases/eastern-partnership-summit-natural-dimension-of-eu-foreign-policy-20097>>, [accessed on: 12th March 2013].

latest of the approaches developed by the EU towards tightening of collaboration with its eastern partners in selected policy areas. Although it sought reassessment of the overall EU policy, this initiative is based, as far as its main objectives are concerned, on the European Neighbourhood Policy while significantly expanding on it.¹¹⁶ This is the reason why the Eastern Partnership continues to differ from the enlargement process (which is said to be “the EU’s most successful foreign policy instrument”), as it is targeted mainly at the European countries whose enlargement process has been postponed for many years. The Eastern Partnership is hence seen by many as an alternative to the classic enlargement policy.¹¹⁷ Is therefore the Eastern Partnership capable of giving new impetus to the European Union’s relations with Eastern European countries while strengthening the Union’s position as a global actor? Arising as it did from the need to balance the EU’s foreign policy with the gradual strengthening of its southern dimension, the initiative proposed by the governments of Poland and Sweden (and specifically by the Ministers for Foreign Affairs Radosław Sikorski and Carl Bildt) was also the result of progressing authoritarian tendencies in Eastern Neighbourhood countries. The Russian intervention in Georgia in 2008, which threatened to destabilise the entire Southern Caucasus region, was another factor which, in a sense, contributed to the European Union’s decision to revise its broad-ranging European Neighbourhood Policy.

The main goal of the Eastern Partnership is “to create the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration between the European Union and interested partner countries”.¹¹⁸

¹¹⁶ *Presidency Conclusions, European Council Conclusions*, Brussels, 11th–12th December 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf>, [accessed on: 12 October 2013].

¹¹⁷ W. DRESCHER, *The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?*, “Discussion Paper”, Center for European Integration Studies 194, 2009.

¹¹⁸ *Eastern Partnership Summit: Joint Declaration*, Prague, *op. cit.*

In practical terms, this means the establishment of free trade areas and the integration of the partner countries' economies in the European market, the implementation of EU standards in the partner countries, the waiver of visas for citizens of the partner countries and cooperation in the area of energy security. No decision was, however, made on whether the prospects of membership would be offered to those countries.¹¹⁹ The authors of the 2008 initiative, Poland and Sweden, regarded deeper engagement and integration measures based on compliance with EU values and standards as a priority.

In order to strengthen this direction of the EU's policy, it was proposed that existing bilateral relations with eastern neighbours be expanded through addition of a multilateral dimension, the aim of which would be to intensify not only the Union's relations with the entire region but also relations between Eastern European countries through "region building". This is to be achieved by creating a format for partners to share information and experiences under the following four thematic platforms: transformation (democracy, good governance and stability), reforms and modernisation (economic integration and convergence with EU policies), energy security and contacts between people. In this sense, the Eastern Partnership may be regarded as another step in the evolution of the European Neighbourhood Policy.

It must be noted that the partnership programme does not cover Russia, which has also opted out of the ENP. Russia may, however, participate in certain common projects.¹²⁰

In a functional sense, the Partnership was strengthened with a multi-level institutional framework comprising meetings of heads of state and government of the partner countries (once every two years),

¹¹⁹ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, pp. 13–14.

¹²⁰ *Communication from the Commission to the Council to the European Parliament and the Council on the Eastern Partnership*, COM (2008) 823, Brussels, 3.12.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>>.

meetings of ministers for foreign affairs (jointly with the General Affairs and External Relations Council, once a year in spring),¹²¹ ministers' conferences, thematic meetings of senior officials (diplomats) involved in reforms in different policy areas¹²² and experts' meetings. There are also meetings of the Euronest Parliamentary Assembly consisting of delegated members of the European Parliament and the parliaments of the Eastern Partnership countries.¹²³ This is supplemented by the cooperation of representatives of business communities, local governments and non-governmental organisations, as well as multilateral flagship projects (including border management, support for small and medium enterprises, environmental management, diversification of energy supplies).¹²⁴ The Eastern Partnership did

¹²¹ The first meeting of the partnership's ministers for foreign affairs took place in Brussels on 8th December 2009. Working programmes of the four thematic platforms were approved and four flagship initiatives of the Eastern Partnership were launched during that meeting. The ministers' informal meeting in Sopot on 24th May 2010 saw the establishment of the Group of Friends of the Eastern Partnership. The second official meeting was held in Brussels on 13th December 2010, providing an opportunity for the Commission to present a report on the implementation of the EaP assumptions.

¹²² The meetings were organised as part of the four thematic platforms corresponding to the main areas of cooperation, i.e. democracy, good governance and stability, economic integration and convergence with EU policies, energy security and contacts between people.

¹²³ Originally planned in 2009, Euronest was officially inaugurated on 3rd May 2011 by the President of the European Parliament Jerzy Buzek and fifty representatives of national parliaments, with the exception of Belarus. It has four standing committees: the Committee on Political Affairs, Human Rights and Democracy; the Committee on Economic Integration, Legal Approximation and Convergence with EU Policies; the Committee on Energy Security; and the Committee on Social Affairs, Education, Culture and Civil Society. Each committee consists of fifteen representatives of the European Parliament and fifteen representatives of the parliaments of the partner countries. *Euronest*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/euronest>>.

¹²⁴ Five meetings have been held to date (June 2009, October–November 2009, April–May 2010, October–November 2010, April 2011). *Thematic Platforms*, <http://www.easternpartnership.org/thematic_platforms>.

not address the issue of what is known as “hard security”, including the solution of frozen regional conflicts.¹²⁵ This may, hypothetically, enable the Union to make full use of its soft power and thereby indirectly contribute to the improvement of international security in the region.¹²⁶

Table 4: Eastern Partnership institutional framework

Institutional framework	Eastern Partnership Summits	Eastern Partnership Council	Secretariat/ Special Coordinator	Parliamentary collaboration
Composition	EU Member States and eastern neighbours, co-ordinated by the Presidency in collaboration with the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy	Ministerial meetings	Former prime minister or president	European Parliament and partner countries' parliaments
Operation	Once every two years – at the level of heads of state or government of the Eastern Partnership; once a year – at the level of ministers for foreign affairs	<i>Ad hoc</i> , four thematic platforms: 1. Democracy, good governance, stability; 2. Economic integration and convergence with EU policies; 3. Energy security; 4. Contacts between nations	<i>Ad hoc</i> , collaboration between eastern partners, Brussels institutions and Member States at a senior level	<i>Ad hoc</i>

Source: own study.

¹²⁵ Regional security falls under the Common Security and Defence Policy, i.e. the second pillar of the European Union.

¹²⁶ B. WOJNA, M. GNIAZDOWSKI, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, “Biuletyn PISM”, No. 24(556), 2009, p. 1.

Table 5: Implementation of the Eastern Partnership 2009–2013

Multilateral cooperation	Instruments	Implementation
	Summits of heads of state and government (once every 2 years)	1 st EaP Summit in Prague, 23 rd May 2009 2 nd EaP Summit in Warsaw, 29 th –30 th September 2011 3 rd EaP Summit in Vilnius 28 th –29 th November 2013
	Meetings of ministers for foreign affairs of EU Member States and partner countries (once a year in the spring)	Held as planned
	Meetings of senior officials under the four thematic platforms (twice a year)	Held as planned
	Euronest Parliamentary Assembly (members of the EP and parliaments of the partner countries, including representatives of democratic forces in Belarus)	The first meeting was held in the first half of 2011 and was not attended by the Belarussian delegation
	Civil Society Forum (once a year)	The first Forum meeting was held on 16 th –17 th November 2009 in Brussels ¹²⁷ The second meeting: November 2010, Brussels ¹²⁸ The Steering Committee meets between Forum meetings ¹²⁹ The third meeting: November 2011, Poznań ¹³⁰ The fourth meeting: 29 th November 2012, Stockholm The fifth meeting: 29 th –30 th November 2013, Vilnius

¹²⁷ *First meeting of the Civil Society Forum* (16th–17th November 2009) – Brussels, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/first_csf_meeting_2009_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].

¹²⁸ *Second meeting of the Civil Society Forum* (18–19 November 2009) – Berlin, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/second_csf_meeting_2010_en.htm>, [accessed on: 20th January 2012].

¹²⁹ *The CSF Steering Committee*, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/steering_committee_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].

¹³⁰ *Civil Society Forum in Poznan* 28–30 November 2011, <<http://www.eap-csf.eu/en/news-events/upcoming-meetings/civil-society-forum-in-poznan28-30-november>>, [accessed on: 19th January 2012].

Multilateral cooperation	Instruments	Implementation
	Four thematic platforms	The first and second rounds of meetings took place in 2009 ¹³¹ The third and fourth rounds of meetings took place in 2010
	Flagship initiatives	All five flagship initiatives, except for Diversification of energy supply: the Southern Energy Corridor, have been initiated but are still in the early phase ¹³²
	Regional and Local Assembly ¹³³	Proposal
	EaP Business Forum ¹³⁴	The first meeting was held on 30 th September 2011 in Sopot during the EaP Summit

¹³¹ The first round of thematic platform meetings was held in June 2009, the second in October 2009, the third from April to June 2010 and the fourth from October to November 2010 in Brussels. See: *The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2009*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2009/index_en.htm>; *The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2010*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2010/index_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].

¹³² *The Eastern Partnership – Flagship Initiatives*, <http://eeas.europa.eu/eastern/initiatives/index_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].

¹³³ *Eastern partnership: CoR gears up to support the structural reforms needed in the partner countries*, Committee of the Regions, The EU's assembly of regional and local representatives, Press release, 13th December 2010, Brussels, COR/10/92, <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=template&id=LIST_PRESS_RELEASE_2011&sm=242b1690-5c24-4734-bfeb-92dc72b3cf9>, [accessed on: 20th January 2012].

¹³⁴ The Forum was initiated by the Polish Ministry of Foreign Affairs and organised by the Polish Private Employers Confederation 'Lewiatan' and BUSINESSEUROPE. It was organised under the Polish Presidency of the EU Council. Its aim is to develop and present recommendations of business communities on the directions of economic development of the Eastern Partnership, as well as to activate business communities supporting the economic integration of the Eastern Partnership countries with the European Union.

Bilateral cooperation	Instruments	Implementation
	Association Agreements	Commencement of negotiations with all EaP countries except for Belarus: Ukraine (November 2009; the political section of the AP was signed on 21 st March 2014), ¹³⁵ Moldova (the AP negotiated since January 2010, initialled in November 2013), South Caucasus countries (since July 2010, the AA initialled by Georgia in November 2013)
	Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreements (DCFTA)	Negotiations commenced with Ukraine (in 2007), Georgia (negotiations completed by July 2013, the agreement initialled in November 2013) and Moldova (the agreement initialled in November 2013)
	Visa regime liberalization	Visa liberalisation plans were prepared for Ukraine (November 2010) and Moldova (January 2011); visa regime was liberalised for Moldova in April 2014; Georgia signed a visa facilitation and readmission agreement; Armenia and Azerbaijan are preparing to sign such agreements

Source: own study.

The Eastern Partnership is also addressed to Eastern European societies. The inauguration of the Eastern Partnership Civil Society Forum (an organisation dedicated to supporting the development of human relations, civil society and democratic institutions) on the eve of the Prague Summit stood as proof of commitment to strengthen this particular area. The Forum consists of grass-roots organisations, industry associations, employers' organisations, trade unions, NGOs, think-tanks, non-profit foundations and other relevant actors in civil society.¹³⁶ There is also the

¹³⁵ *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, 23rd November 2009, <http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [accessed on: 20th January 2012].

¹³⁶ The following CSF meetings have been held to date: 16th–17th November 2009, 18th–19th November 2010, 28th–30th November 2011 in Poznań. *Civil Society Forum*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/civil-society-forum>>.

Group of Friends of the Eastern Partnership (also known as the Information and Coordination Group): it is a loose, informal group of states and international financial institutions, which officially do not participate in the Eastern Partnership initiative, but wish to support its implementation individually on an *ad hoc* basis, for example by contributing financially or technically to the implementation of some of the EaP projects.¹³⁷ The financing of the European Union's cooperation with the six partnership countries is primarily intended to support the harmonisation of the local legal standards with the *acquis communautaire*, the strengthening of the rule of law and economic transformation.

The EU's next goal is to introduce a new generation of cooperation agreements, known as Association Agreements, which will replace the Partnership and Cooperation Agreements signed in the 1990s. The overall aims of the association focus on promoting a gradual rapprochement between the parties on the basis of common values. This refers mainly to strengthening the framework for enhanced political dialogue; promoting, preserving and strengthening peace and stability in both the regional and international dimensions; advancing economic and trade relations; enhancing justice, freedom and security cooperation with the aim of reinforcing the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms. There are also provisions for intensified dialogue on foreign and security policy, including the Common Security and Defence Policy, for the promotion of peace and international justice by ratifying and implementing the Rome Statute of the International Criminal Court. The Association Agreement also foresees a wide range of sectoral cooperation, focusing on support to core reforms, economic recovery and growth, governance and sectoral cooperation in over 30 areas (including

¹³⁷ The Group was officially inaugurated in Brussels on 29th September 2010. United States, Russia, Turkey, Norway, Switzerland, Canada, Japan, EBRD, EIB, and World Bank attended. *Group of Friends of Eastern Partnership*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/group-friends-eastern-partnership>>.

energy, transport, environmental protection, social development and protection, education, culture).

Despite Russian pressure and threats, Association Agreements were initialled by Georgia and Moldova during the Vilnius Summit, and these two countries are currently closest to signing.¹³⁸ AAs comprise agreements on a free trade area (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) and are expected to be signed within a year. The DCFTA will provide these two countries with access to the EU market, which may help their economies in becoming independent from Russia. The governments of a majority of EU Member States, including Poland, expressed their consent to the signing of the documents in question between the Union and Ukraine, the most promising country to date in terms of prospects of rapprochement with the EU.¹³⁹ However, the chances of signing the Association Agreement have significantly diminished after the Ukrainian government halted the preparation process shortly before the summit of 21st November 2013.¹⁴⁰

The prospects of visa-free regime between the EU and the partnership countries are the most tangible outcome of the partnership

¹³⁸ The signing of the Association Agreement is scheduled for 27th June 2014.

¹³⁹ The Polish Council of Ministers agreed to the signing of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. The Association Agreement also establishes a Deep and Comprehensive Free Trade Area. See *Resolution on granting consent to the signing of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, the Council of Ministers of the Republic of Poland, 21st November 2013, <<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-udzielenia-zgody-na-podpisanie-ukladu-o-stowarzyszeniu.html>>, [accessed on: 25th November 2013].

¹⁴⁰ On 21st November 2013 the Supreme Council of Ukraine did not support any of the six draft laws that would allow ex-Prime Minister Yulia Tymoshenko to leave prison. The fate of the EU-Ukraine Association Agreement depended on her release. It was planned that the AA would be signed at the Eastern Partnership Summit in Vilnius on 28th-29th November 2013.

initiative. Moldova is, again, the most hopeful country in this respect, with the Union making a declaration at the Vilnius Summit on visa waiver for Moldovan citizens.¹⁴¹ This prospect became real a few months later in April 2014. Prime Minister of Moldova Iurie Leancă and President of Georgia Giorgi Margvelashvili declared in Vilnius that following the “European path” was a priority for their countries. “The signal that visas will be waived for Moldovans will also reach Ukraine and will demonstrate that rapprochement with the EU is actually possible not only in the political dimension but also in the practical dimension of human relations”.¹⁴²

¹⁴¹ *Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission IP/13/117027/11/2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-170_en.htm>, [accessed on: 28th November 2013]. It is a first step towards the long term goal of visa-free travel for Moldovan citizens, who have already enjoyed the benefits of a Visa Facilitation Agreement with the EU since 1st January 2008 (an upgraded Visa Facilitation Agreement entered into force on 1st July 2013). The visa facilitation agreement set a lower visa fee (EUR 35 instead of EUR 60) for all Moldovan visa applicants, and waived fees for broad categories of citizens such as children, pensioners, students, people visiting family members living in the EU, people in need of medical treatment, journalists, individuals working with EU companies, etc. The visa facilitation agreement also simplified and accelerated procedures and provided for easier access to multiple-entry visas of longer duration. The Republic of Moldova lifted the visa obligation on EU citizens on 1st January 2007. The EU-Republic of Moldova Visa Liberalisation Dialogue was launched on 15th June 2010 and the Visa Liberalisation Action Plan (VLAP) was presented to the Moldovan authorities in January 2011. In its fifth report on the implementation of the VLAP the Commission considered that the Republic of Moldova meets all the benchmarks set in the four blocks of the second phase of the VLAP (IP/13/1085). In particular, the Republic of Moldova has successfully completed the reform of the Ministry of Interior and continued judicial cooperation in criminal matters with EU Member States and international police cooperation. The number of short-stay visa applications from Moldovan citizens has remained stable over the past three years (oscillating between 50,000 and 55,000). At the same time, the refusal rate for visa applications has decreased sharply from 11.4% in 2010 to 6.5% in 2012.

¹⁴² *Ukraina jednak bliżej Wschodu*, Euractive, 30th November 2013 <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artykul/ukraina-jednak-blizej-wschodu-005275>>, [accessed on: 1 December 2013].

2.5. *Financing Eastern Partnership*

The Eastern Partnership is largely based on existing ENP financial instruments. Support is granted under the basic ENP instrument, namely the European Neighbourhood and Partnership Instrument, from which an additional amount of EUR 600 million was allocated in 2010–2013.¹⁴³ Until that time, EU assistance to eastern neighbours had been channelled through the TACIS programme (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). The establishment of a uniform financial system under the ENP put an end to separate mechanisms for eastern and southern neighbours.¹⁴⁴ Allocations to the neighbourhood countries were the following in 2007–2010: Armenia – EUR 98.4 million, Azerbaijan – EUR 92 million, Georgia – EUR 120.4 million plus EUR 500 million to mitigate the effects of the war in August 2008, Moldova – EUR 209.7 million, Ukraine – EUR 494 million.¹⁴⁵ Eastern Partnership countries are also eligible for loans from the European Investment Bank and the European Bank for Reconstruction and Development. Specific regional projects may, furthermore, be financed from additional sources.

The Eastern Partnership funds of EUR 600 million were also unevenly distributed over successive years of implementation, with allocations amounting to EUR 85 million in 2010, EUR 110 million in 2011,

¹⁴³ *Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, European Commission External Relations Directorate General European Neighbourhood Policy, 16th December 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf>.

¹⁴⁴ P. MARCINKOWSKA, *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, [in:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, ed. A. SZEPTYCKI, Warszawa 2011, pp. 85–87.

¹⁴⁵ Source: *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013*, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>. Support for Eastern Partnership countries, MEMO data 08/762, 3rd December 2008.

EUR 175 million in 2012 and EUR 230 million in 2013.¹⁴⁶ The pool of funds is intended to be increased as the implementation of the partnership's objectives progresses.

Financial support programmes for Eastern Partnership countries are the following:¹⁴⁷

- *Comprehensive Institution Building* (CIB) – an initiative designed to support internal reforms in the partner countries by preparing them to sign and implement Association Agreements, establishing deep free trade areas and liberalising the visa regime.¹⁴⁸ The implementing tools are twinning visits of EU representatives in partner countries, training and grants. The CIB allocation is divided among Armenia (EUR 32.81 million), Azerbaijan (EUR 19.20 million), Georgia (EUR 30.86 million), Moldova (EUR 41.16 million), Ukraine (EUR 43.37 million).¹⁴⁹
- *Pilot Regional Development Projects* – the aim is to support local needs in the area of infrastructure, human capital and small and medium enterprises in line with the EU's cohesion policy. Funds are planned to be allocated as follows: Armenia (EUR 7.12 million), Azerbaijan (EUR 9.29 million), Belarus (EUR 10.38 million), Georgia (EUR 7.43 million), Moldova (EUR 6.98 million), Ukraine (EUR 30.79 million).¹⁵⁰
- *Multilateral dimension of the Eastern Partnership* – the allocation for this initiative is EUR 350 million, including EUR 160 million for the implementation of flagship initiatives, i.e. Integrated

¹⁴⁶ *Eastern Partnership Funds*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>>.

¹⁴⁷ B. PISKORSKA, *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej UE*, pp. 154–158.

¹⁴⁸ The documents have to date been signed with Moldova, Ukraine and Georgia.

¹⁴⁹ Information on the launching of EU initiatives linked to the Eastern Partnership, <<http://www.msz.gov.pl/index.php?document=39768>>.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

Border Management Programme (EUR 44.5 million), SME Facility (EUR 57 million), Regional electricity markets and energy efficiency (EUR 41 million), Prevention of natural and man-made disasters (EUR 12 million), Good environmental governance (EUR 12 million).¹⁵¹

- *Bilateral dimension of the Eastern Partnership* – an initiative designed to put the ENP action plans into effect. The ENPI support for the bilateral dimension, with the exception of Belarus, totalled EUR 1.2 billion in 2011–2013 (compared to EUR 1 billion in 2007–2010). The allocations to the remaining countries were the following: Moldova – EUR 482 million, Georgia – EUR 300 million, Armenia – EUR 255 million, Azerbaijan – EUR 214 million.¹⁵² Countries with the best progress in democratisation versus the targets set in action plans may also be eligible for additional support under the Government Facility with an annual budget of EUR 50 million. Furthermore, the European Union may provide economic support such as loans and grants where warranted by special circumstances.
- *Support from the European Investment Bank* – long-term loans for investments in transport, telecommunications, energy, small and medium enterprises. The EIB's support to the partner countries and Russia totalled EUR 3.7 billion in 2007–2013. The EIB also set up in 2009 the Eastern Partners Facility (EPF), an additional EUR 1.5 billion investment facility for eastern neighbours, and in December 2010 the Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund (EPTAF), a facility offering technical assistance to local partners (with a planned budget of EUR 10 million).¹⁵³

¹⁵¹ *Eastern Partnership Funds*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>>.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Factsheet. EIB financing in the EU's Eastern Neighbours*, <http://www.eib.org/projects/publications/eib_factsheet_eastern_neighbours.htm>.

- *Neighbourhood Investment Fund* (NIF) – a facility designed to support specific investment projects (mainly in the area of infrastructure and SMEs) in partnership countries in collaboration with the European Commission, EU Member States and European financial institutions. EUR 700 million was committed to the NIF in 2007–2013.¹⁵⁴

The European Endowment for Democracy is a flagship initiative of the Polish Presidency of the EU that arose in response to anti-democratic tendencies in Libya and Belarus. Its goal is to support and develop democracy in the EU's immediate neighbourhood while serving as an extension of the European Neighbourhood Policy. From the legal point of view, the Fund is a European managed non-governmental institution. The Board of Governors comprises representatives of the 28 EU Member States, Switzerland, the European Commission, the European Parliament and the EEAS. Financial support comes from European funds and from Member States' contributions.¹⁵⁵ The EED is managed by a Pole, Jerzy Pomianowski.

Eastern Partnership countries may also seek funding under the following projects: Culture Programme (with a budget of EUR 12 million), Jean Monnet, e-Twinning, Youth in Action, Erasmus Plus.

Ever since the establishment of the two programmes (i.e. the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership) there have been concerns among EU Member States about the impact of the new proposal on the EU budget. The biggest concerns were raised by the EU's southern neighbours, who feared that support for eastern partners would be increased at the cost of the southern dimension. The revolutionary

¹⁵⁴ *Neighbourhood Investment Facility*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/neighbourhood-investment-facility>>.

¹⁵⁵ See a video interview with Vice-Minister Jerzy Pomianowski, Executive Director of the European Endowment Fund on promoting and supporting democracy, the Ministry of Foreign Affairs, 16th January 2013, <<http://www.youtube.com/watch?v=bYwTWRol8A8>>, [accessed on: 25th January 2013].

events in the Mediterranean region dominated the attention of the EU also with regard to the issue of neighbourhood policy funding. The EU's southern neighbours proposed, *inter alia*, reviewing the programming assumptions of the European Neighbourhood and Partnership Instrument for 2011–2013, expanding the existing instruments through inclusion of, for example, the Instrument for Stability, the Development Co-operation Instrument and the European Instrument for Democracy and Human Rights, and increasing loans from the European Investment Bank. While two-thirds of ENP funding is currently allocated to this region, with Eastern Europe receiving only one-third, the signatories of the document in question claimed there were disproportions in per-capita distribution of funds dedicated to the EU's neighbourhood policy, ranging from EUR 1.8 a year per inhabitant in Egypt through EUR 7 in Tunisia to EUR 25 in Moldova.

In 2010, in connection with a mid-term budget review, the EU made an attempt to adapt its actions to the progress made by its neighbours and changes in its environment. However, the new national programmes for the southern neighbourhood were in fact copies of the earlier programmes, as southern countries, in contrast to the EU's eastern neighbours, had made little progress that would justify programmes' revision. The huge disproportion of funding in favour of the South is also visible in relation to the European Investment Bank, an important actor in the neighbourhood policy, and is exacerbated by many years of experience and the facilitations enjoyed by southern countries in accessing EIB loans.¹⁵⁶

¹⁵⁶ The 2007–2013 EIB loan facility for Mediterranean neighbours totals EUR 8.7 billion, of which EUR 6.8 billion has already been used. By comparison, the EIB mandate for eastern neighbours, including Russia, stands at EUR 3.7 billion over the same period, of which Ukraine, Georgia, Moldova and Armenia have used a total of ca. EUR 880 million. Belarus is not eligible for EIB loans due to its political situation. B. PISKORSKA, *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej UE*, pp. 157–158.

The European Commission addressed the issue of financing the EU's cooperation with the six partnership countries in its communication, which was then confirmed in the Brussels Summit Declaration.¹⁵⁷ Financial support under the European Neighbourhood and Partnership Instrument amounted to EUR 450 million in 2008 and increased to ca. EUR 785 million in 2013. A decision to allocate an additional EUR 600 million to the partnership alone was finally approved in December 2009.¹⁵⁸ Allocations to the eastern neighbourhood countries were the following in 2007–2010: Armenia – EUR 98.4 million, Azerbaijan – EUR 92 million, Georgia – EUR 120.4 million plus EUR 500 million to mitigate the effects of the war in August 2008, Moldova – EUR 209.7 million, Ukraine – EUR 494 million.¹⁵⁹

It must be noted that the European Union was rather reactive in its pursuit of the European Neighbourhood Policy, which evolved mainly as a result of, and in response to, developments in southern and eastern neighbourhood countries. One must keep in mind that the EU's enlargement to Central and Eastern Europe was the rationale for the establishment of the ENP. The Eastern Partnership came into being partly in the aftermath of the Russian intervention in Georgia and indirectly as a result of the Russian-Ukrainian gas crisis of 2009. The reform of this policy in 2011 was inspired by the Arab Spring.¹⁶⁰ In their turn, social protests in Ukraine in late 2013 against slowdown in the European

¹⁵⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership*, Brussels, 3.12.2008, COM(2008) 823 final.

¹⁵⁸ *Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, European Commission External Relations Directorate General European Neighbourhood Policy, 16th December 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf>.

¹⁵⁹ Source: *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013*, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>, Support for Eastern Partnership countries, MEMO data 08/762, 3rd December 2008.

¹⁶⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, p. 14.

integration process and the Ukrainian government's decision to stop negotiations on the Association Agreement, forced the Union to adopt a common position within the framework of its external policy.

Table 6: Comparison of the EU's eastern policy projects

Conception	Year	Territorial scope	Authors	Purpose of initiative	Nature of relation
European Neighbourhood Policy	2004	Moldova, Ukraine, Belarus + Mediterranean Basin countries + South Caucasus countries	European Commission	<ul style="list-style-type: none"> • Establishing good neighbourhood • Strengthening stability and security • Preventing the emergence of new dividing lines between the enlarged Union and its neighbours 	Integration with the most advanced countries, lack of clear membership prospects
Eastern dimension of the EU	1998–2003	Moldova, Ukraine, Russia, Belarus	Poland	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinating the EU's activities in the region • Overcoming divides in Europe 	Integration with the most advanced countries, lack of clear membership prospects
Black Sea Synergy	2007	Greece, Turkey, Bulgaria, Romania, Ukraine, Russia, Armenia, Azerbaijan, Moldova	European Commission	<ul style="list-style-type: none"> • Regional and sectoral cooperation initiative 	Integration with the most advanced countries, lack of clear membership prospects
Eastern Partnership	2008	Moldova, Ukraine, Belarus, Armenia, Azerbaijan, Georgia	Poland Sweden	<ul style="list-style-type: none"> • Political association • Economic integration • Implementing EU standards • Visa regime liberalization • Cooperation in energy security 	Integration with the most advanced countries, lack of clear membership prospects

Source: own study.

The political and economic situation was relatively stable at the time the European Neighbourhood Policy came into being and did not pose any serious threat to its operation. The developments in Arab

countries, i.e. the Arab Spring in early 2011 and the overthrowing of regimes in Tunisia, Egypt and Libya, as well as the Russian-Georgian war of 2008, forced the Union, in a way, to further revise its policy towards both groups of neighbours.¹⁶¹ This led to revisions of the European Neighbourhood Policy which were mainly intended to increase the effectiveness of ENP instruments rather than altering its underlying assumptions. These included: 1) adopting a more differentiated approach to each neighbour that would to a larger extent take into account its internal situation and EU aspirations; 2) strengthening the conditionality principle through introduction of the “more for more” principle whereby the level of EU support is conditioned by progress in European integration and internal reforms; 3) increasing the EU’s relevance and engagement in the collaboration with the civil society.¹⁶²

3. Anti-democratic processes in Eastern Partnership countries

In recent years, a significant deterioration in political, economic and social conditions could be observed in Eastern Europe, and especially in selected countries covered by the Eastern Partnership initiative. The democratic regression has been particularly noticeable in Ukraine where the imprisonment of opposition leaders (the former Prime Minister Yulia Tymoshenko and Yuri Lutsenko), doubts whether the 2012 parliamentary elections met the required standards and President Viktor

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁶² R. SADOWSKI, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*. “Komentarze OSW”, 25 May 2012, <<http://www.osw.waw.pl/publikacje/komentarze-osw/2012-05-25/pakiet-europejskiej-polityki-sasiedztwa-wnioski-dla-wschodnich>>, [accessed on: 27th November 2013].

Yanukovych's veto on Ukraine's integration with the European Union have fuelled an intense debate on the state of democracy in Eastern Partnership countries. This is, however, not a process exclusive to Ukraine, since it takes place in all countries of the region, and especially in Georgia, Belarus and Azerbaijan. The features common to the erosion of democratic systems in these countries are the marginalisation of the opposition, human rights violations, no freedom for independent media, non-democratic electoral processes, high levels of corruption, selective justice, economic problems and finally the concentration of political power in the hands of a leader. In all countries in the region, there is a generational conflict that also concerns the choice of the development model: either the one practiced and promoted in the European Union or that common in the east (in Russia).

It must be remembered that Eastern Europe is a peculiar region where a hitherto unthinkable transformation of existing structures and systems has taken place.¹⁶³ It is impossible to gain an accurate understanding of the general conditions governing Eastern Europe's transformation without taking into account the entire mosaic of political, economic and socio-cultural phenomena and trends. Each of these areas is extremely complex. Moreover, these countries have found themselves in a sensitive geopolitical position – wedged between the European Union and Russia, which has a vision for the region that is quite opposite to that of the EU. This is because following the 1990s collapse of the Soviet Union, Russia thinks in terms of integrating the entire continent by building its own economic empire.¹⁶⁴ Thus attempts to properly assess the European Union's ability to act must take into account all the inter-related factors that determine the new reality.

¹⁶³ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni*, p. 85.

¹⁶⁴ Statement by former Polish ambassador to Russia Stanisław Ciosek in an interview with the TVN 24 television station on 2 December 2013, <www.tvn24.pl>, [accessed on: 2nd December 2013].

Meanwhile, developments among its eastern neighbourhood since 2004 have not resulted in the achievement of the Union's objectives. The situation in the region in the last ten years since the adoption of the European Neighbourhood Policy and of the European Security Strategy has not changed radically. Indeed, regression could be observed in some countries.¹⁶⁵ The Union is willing to accept far-reaching proposals, e.g. concerning access to the internal market and the liberalisation of the visa regime, but in return it demands greater democratisation, rule of law and the respect for human rights and minority rights without which true social stability cannot be attained. Therefore, in accordance with the scope of the Union's objectives in the east, specific issues present in Eastern European countries that affect the implementation by the European Union of its external policy within the framework of the Eastern Partnership should be analysed. It should be noted that the EU's increased involvement through the expansion of its bureaucratic and technocratic instruments is not reflected in efficient action by the EU in its neighbourhood and any real improvement in internal conditions. This may indicate, on the one hand, that the EU's ability to introduce change is limited, and on the other hand the impact of anti-democratic tendencies on the transformation of the EU's approach to its neighbours.

3.1. Political situation – democratic regression

In recent years, the greatest challenge within the EU's eastern neighbourhood has been the regression regarding compliance with the basic rules of democracy and the respect for human rights. According to different rankings drawn up by the institutions that assess the state of democracy in the world, none of the six Eastern Partnership countries are fully democratic by European standards.

¹⁶⁵ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, p. 16.

In the *Nations in Transit 2013* report drawn up by the U.S. Freedom House Foundation, it has been stated that from the point of view of democracy and the political freedoms that condition the relations with the EU, since 1991 almost all post-Soviet republics have evolved in the direction of authoritarianism or its milder form – so-called hybrid regime.¹⁶⁶ Among the countries covered by the Eastern Partnership programme (plus Russia) none were assessed as free in 2013. In some cases, positive trends can be discerned (Moldova and Georgia achieved the best marks and were assessed as partly free).¹⁶⁷ Hybrid regimes can be defined as those that are situated between the authoritarian and democratic systems. These forms are particularly characteristic of the countries of Eastern Europe where strong influence is wielded on the one hand by the European Union and on the other hand by Russia. One explanation for the failures in the transformation of those countries may be the absence of a membership perspective, which provided encouragement during the eventually successful democratisation process in Central and Eastern European countries.¹⁶⁸ The European Union, having abandoned the principle of conditionality as an instrument useful in the enlargement process, has lost an effective tool for influencing the internally unstable region of the Eastern Partnership.

¹⁶⁶ E. BARCANI (ed.), *Democratization and Hybrid Regime*, Florence 2010, pp. 57–58.

¹⁶⁷ Freedom House analyses the progress of democratisation in 29 countries, including in the former CIS, on the basis of criteria that include seven categories: the electoral process, civil society, independent media, national democratic governance, local democratic governance, judicial framework and independence and finally corruption. Armenia, Georgia, Moldova and Ukraine were considered partly free while Azerbaijan, Russia and Belarus were assessed as not free. See: *Freedom in the World, Democratic Breakthroughs in the Balance 2013*, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>>, [accessed on: 18th November 2013].

¹⁶⁸ R. DI. QUIRICO, *The Prospect for Democratization in the European Union Post-soviet neighbours: An overview*, “Comparative European Politics” 2011, Vol. 9, 4/5, p. 432.

Table 7: Freedom House 2004 Freedom in the World index
in Eastern Partnership countries¹⁶⁹

	Political rights rating	Civil liberties rating	Status/freedom rating
Armenia	4	4	4.0 (partly free)
Azerbaijan	6	5	5.5 (not free)
Belarus	6	6	6.0 (not free)
Georgia	4	4	4.0 (partly free)
Moldova	4	3	3.5 (partly free)
Ukraine	4	4	4.0 (partly free)

Source: own study based on: 2004 *Freedom in the World*, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2004>>, [accessed on: 2nd December 2013].

Table 8: Freedom House 2013 Freedom in the World index
in Eastern Partnership countries

	Political rights rating	Civil liberties rating	Status/freedom rating
Armenia	5	4	4.5 (partly free)
Azerbaijan	6	5	5.5 (not free)
Belarus	7	6	6.5 (not free)
Georgia	3	3	3.0 (partly free)
Moldova	3	3	3.0 (partly free)
Ukraine	4	3	3.5 (partly free)

Source: own study based on: 2013 *Freedom in the World*, <<http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world-2013>>, [accessed on: 2nd December 2013].

From the ranking, it is clear that there has been no significant improvement in political freedom and civil liberties in most countries during the past nine years. All countries have retained their earlier status: Moldova, Georgia, Armenia and Ukraine have remained partly free and Azerbaijan and Belarus have not ceased to be authoritarian regimes. A negative

¹⁶⁹ 1 means full freedom and 7 – lack of freedom.

example here may be Ukraine, where after a period of improvement in political freedoms following the “Orange Revolution” in 2004, the situation deteriorated markedly after the presidential elections in 2010. According to the democracy index compiled by the Economist Intelligence Unit, only in Georgia was there an improvement in the state of democracy recorded between 2006 and 2012 (with the index rising from 4.90 to 5.53 points respectively).¹⁷⁰

Table 9: Democracy Index (the Economist Intelligence Unit)

	2006	2008	2010	2011	2012
Armenia	4.15	4.09	4.09	4.09	4.09
Azerbaijan	3.34	3.34	3.34	3.16	3.15
Belarus	3.31	3.19	3.15	3.15	3.04
Georgia	4.90	4.62	4.59	4.74	5.53
Moldova	6.50	6.50	6.33	6.32	6.32
Ukraine	6.94	6.94	6.33	6.32	6.32

Studies aimed at assessing the degree to which Eastern Partnership countries meet European Union requirements were conducted by the expert panel of the *New Eastern Europe* quarterly in August 2013. The purpose of the study was to assess the progress or the lack thereof in six Eastern Partnership countries within eight categories, on a scale of 1 to 5 that reflects the priorities of the Eastern Partnership program. It is not surprising that the rate of achievement of European Union objectives was the lowest in Belarus (1.7), while Georgia scored the highest (3.4). Ukraine’s score falls below the regional average (2.6), which is 3 and corresponds to the “fair” mark. On the other

¹⁷⁰ 1 is the worst and 10 the best mark. Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12>, quoted after R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, p. 17.

hand, Georgia and Moldova are the only countries that are above the average for the entire region.¹⁷¹ The highest mark among the categories evaluated was achieved in the development of civil society (3.0), while the smallest progress was recorded by the countries analysed with respect to human rights (2.25). When analysing the progress in the field of the rule of law and the judiciary, the experts awarded Ukraine just 1.8 points, only slightly higher than the authoritarian Belarus and Azerbaijan. Ukraine's average rating in fighting corruption was 1.6, i.e. close to Azerbaijan and Belarus.

In the rankings presented, it is difficult to discern any positive elements in the development of Eastern Partnership countries. This is reflected in the average score for the region, i.e. 2.6 points. Moreover, the results illustrate clear differences between the countries that are the beneficiaries of the partnership. Hence the EU needs to consider a more individual, bilateral approach to relations with each of the countries that have achieved the greatest progress in European integration as opposed to those that have made the least progress.¹⁷²

The Corruption Perceptions Index 2013 published by Transparency International in December 2013 did not bring any surprises either when it comes to the scale of corruption in the countries covered by the EU Eastern Partnership program. Corruption indicators remained at levels similar to last year's ones. In post-communist countries, a clear link can be discerned between corruption and the weakness of civil society, and particularly its reduced role in the region. This also results in the loss of confidence among the citizens themselves as well as towards the authorities.¹⁷³

¹⁷¹ *Grading the Eastern Partnership: Between Fair and Poor*, New Eastern Europe Expert Panel, "New Eastern Europe", No. 4 (IX)/2013, pp. 29–30.

¹⁷² *Ibidem*, p. 30.

¹⁷³ P. ZAKARIA, *Is corruption an enemy of civil society? The case of Central and Eastern Europe*, "International Political Science Review" 34(4), pp. 351–371.

Table 10: New Eastern Europe Expert Panel

Country	Ambition and will of the political elite to integrate with the EU	Bilateral relations with the EU	Development of civil society	Rule of law/justice system	Trade and economy/market reforms	Human rights	Accountability of public institutions and administration	Fight against corruption	Overall score (average)
Armenia	2.9	2.3	2.8	3.1	2.8	2.1	2.6	2.4	2.6
Azerbaijan	1.8	2.7	2.3	1.7	2.7	1.6	2.1	1.6	2
Belarus	1.4	1.3	2.1	1.5	2	1.4	1.9	2.1	1.7
Georgia	4.1	3.8	3.5	2.9	3.6	3.1	3	3.4	3.4
Moldova	2.2	1.6	3.9	3.8	3.2	2.8	3	3.4	3
Ukraine	3.2	3	3.7	1.8	2.5	2.6	2.2	1.6	2.6
Average for the region	2.6	2.5	3	2.5	2.8	2.25	2.5	2.4	2.6

Source: *Grading the Eastern Partnership: Between Fair and Poor*, New Eastern Europe Expert Panel, “New Eastern Europe”, No. 4 (IX)/2013, pp. 32–33.

In terms of eradicating corruption, the leader is Georgia, where, though it scored lower than last year (ranked 55th against 51st in 2012), the reforms introduced under President Mikhail Saakashvili continue to be appreciated. The second among the EaP countries was Armenia (ranked 94th in the report), which improved its position by as many as 11 places (a year ago it was the 105th). Moldova has gone down in the ranking compared to the previous year (94th place) and lost its place in the first hundred (it is currently ranked 105th). Belarus was ranked 123th, just as in 2013. Azerbaijan was only slightly worse (127th) and it made the most progress compared to 2013, moving up by 12 places. The last among the Eastern Partnership countries is Ukraine, which is in the same spot as last year, i.e. 144th out of the 177 countries evaluated.¹⁷⁴

While assessing the progress of democratisation in Eastern Partnership countries, we should first look at the concept of “good” democracy in its traditional sense. According to a minimalist concept of democracy, a democratic state is characterised by a universal, mature legal system as well as by free and fair elections, in which more than one political party participates and more than one source of information is available. Moreover, democratic institutions, existing laws and the decision-making process should not be constrained by the elites or external powers.¹⁷⁵ We should therefore check whether the countries in question meet the specified minimum criteria for achieving the two main objectives of ideal democracy: equality and freedom.

¹⁷⁴ *Corruption Perceptions Index 2013*, <<http://cpi.transparency.org/cpi2013>> Transparency International has compiled the index since 1995. Initially, the reports were based on public opinion polls, but since last year the summary has been based on assessments by experts from several institutions. In this edition, 177 countries were included. They were rated on a scale from 0 (the highest level of corruption) to 100 points.

¹⁷⁵ L. MORLINO, “Good” and “Bad” Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy, [in:] D.S. HUTCHESON, E. KOROSTELEVA, *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006, pp. 4–5.

It should be stated that in Eastern Europe, the stability of democratic and state institutions remains limited. In most countries within this group, a presidential model has been implemented with a strong role for the president and a limited role for the government and parliament. This reflects the impact of a tradition different from that which has shaped the systems of power in the countries of Western and Central Europe.¹⁷⁶ Political systems are poorly developed and the structure of political parties is unstable and subject to frequent changes. The quality of the law itself as well as its enforcement leave much to be desired, partly due to the weakness of the institutions and implementing procedures, and partly owing to deficiencies in the law enforcement framework (judiciary, police). Inadequate central and local administrations and excessive bureaucratic restrictions significantly reduce the efficiency of state institutions and constitute an obstacle to the development of entrepreneurship and civic initiatives. Media pluralism has basically been preserved, although most media outlets are subordinated to a particular political option or to the establishment (this is particularly evident in Belarus).¹⁷⁷

Half of these countries are still looking for their own model of integration and international cooperation. Some of them (e.g. Belarus, Azerbaijan, Armenia) still maintain close political ties with Russia, seeing it as the most important, strategic military and economic partner. Ukraine's policy has so far involved two vectors – while maintaining traditionally close links to Russia, it was also trying to develop its cooperation with the European Union, declaring its wish to apply for membership. These trends are reflected in the fact that two out of six Eastern Partnership countries (Belarus and Armenia) have forged close

¹⁷⁶ D.S. HUTCHESON, E. KOROSTELEVA, *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006, p. 5.

¹⁷⁷ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki*, pp. 86–88.

economic relations with Russia within the framework of the Eurasian Union proposed by Moscow.¹⁷⁸

Of key importance for a success of systemic transformation in post-Soviet countries are reforms of state institutions and bodies such as the Ministry of Internal Affairs, law enforcement (including the police in particular) and the Ministry of Justice, as well as changes in central and local administrations and amendments to the electoral law. So far, the only example of successful transformation and the effective export of the Western political and economic model to the post-Soviet space has been Georgia, which has successfully remade the aforementioned institutions.¹⁷⁹

The very slight progress in democratisation is confirmed by the manner in which general elections in the countries of the region were held in recent years. The EU makes it clear that this is one of the most important criteria conditioning its cooperation with individual neighbours. More or less serious violations of electoral procedures have been recently recorded in all countries of the Eastern Partnership – in some cases these were organisational issues but primarily they concerned respect for the fundamental principle of freedom of choice.¹⁸⁰ According to a Human Rights Watch report that assessed the electoral process in selected Eastern Partnership countries,¹⁸¹ most of them have not been recognised internationally. The only positive example has been the recent parliamentary election in Georgia on 1st October

¹⁷⁸ S. HANSEN, *Integration in the post-Soviet space*, “International Area Studies Review” 16(2), pp. 146–148.

¹⁷⁹ See M. MATUSIAK, *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, “Punkt Widzenia OSW”, No. 29, July 2012, <http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PW_29_PL_1.pdf>.

¹⁸⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, p. 18.

¹⁸¹ *EU: Focus on Rights in Eastern Partnership, Take Principled Approach to Deepening Ties with Post-Soviet Neighbours*, 15th November 2013, <<http://www.hrw.org/news/2013/11/15/eu-focus-rights-eastern-partnership>>.

2012 that has brought a democratic change of power. The OSCE stated that the standards of free elections have been met there.¹⁸² In addition, on 29th November 2013 Georgia initialled the Association Agreement in Vilnius.¹⁸³ However, there still remains a long way from initialling to signing, especially that the Georgian democracy is not very mature yet.¹⁸⁴

Significant regression was observed in Ukraine, exemplified by the last general election on 28th October 2012, which came under international criticism.¹⁸⁵ The current political situation in the country, nearly ten years after the “Orange Revolution”, which demonstrated the nation’s determination to introduce fundamental changes, is marked by strong divisions. As a result of political crises related to presidential and parliamentary elections or the struggle for power in the opposition camp, and primarily to the assumption of power in 2010 by President Viktor Yanukovich, Ukraine returned to its “multi-vector policy”, which in fact came down to declarations of its wishes to integrate with the European Union while in practice pursuing a strategic partnership with Russia.¹⁸⁶ The political situation in Ukraine is also influenced by the position of “big business”. In Ukraine, an oligarchy has developed, where business clans have a huge impact on state policy, which in turn

¹⁸² *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia Parliamentary Elections, 1st October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2012, <<http://www.osce.org/odihr/elections/98399>>.*

¹⁸³ *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, <http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>.*

¹⁸⁴ J. WILCZAK, *Partnerstwo moldawskie*, “Polityka”, No. 49 (2936), 4th December–10th December 2013, p. 57.

¹⁸⁵ B. PISKORSKA (ed.), *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, Lublin 2013, pp. 9–10.

¹⁸⁶ M.A. MOLHANOV, *Ukraine and the EU: a Perennial Neighbour?*, “European Integration”, December 2004, Vol. 26, No. 4; A. MOSHES, *Ukraine in tomorrow’s Europe*, “Fiaa Report” 2003, No. 4.

promotes corruption. This is one of the reasons why the electoral process in the country has been called into doubt. A worrying issue is the marked decline in the citizens' trust in the political elites that govern Ukraine. This was reflected by the street demonstrations in Kyiv, which started immediately after the summit in Vilnius had ended on 29th November 2013; they were a response to the suspension by the Ukrainian government on 21st November 2013 of works on the conclusion of an Association Agreement with the EU.

The peculiar political situation in Moldova results from its geographical location. This country is in the zone of overlapping influences of three political and geographical regions: Central Europe, South-Eastern and Eastern Europe. A characteristic feature of that zone is the political and strategic involvement of Russia.¹⁸⁷ The question of borders is a particularly important one for Moldova's political and military security. A major threat for Moldova but also for the entire European Union is the conflict in Transnistria, in which Russia is involved militarily. The unregulated status of the Transnistrian Moldovan Republic, which is not recognised by the international community, and the ongoing conflict there have resulted in significant instability in the region and within the European Union itself.¹⁸⁸

In the case of Moldova, there has been a clear improvement in political situation. The OSCE has positively assessed the recent parliamentary election in 2010,¹⁸⁹ considering it a step forward in comparison to

¹⁸⁷ O. SEREBRIAN, *Geopolityczne uwarunkowania Republiki Mołdowy*, [in:] A. JAWORSKA (ed.), "Zeszyty Naukowe Koła Wschodnioeuropejskiego Stosunków Międzynarodowych", special issue No. 1, Wrocław 2003, pp. 15–17.

¹⁸⁸ B. PISKORSKA, *Mołdawia i Naddniestrze w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, [in:] M. CELEWICZ, J. KŁOCZOWSKI, M. PIETRAŚ (eds.), *Konflikty niskiej intensywności w Naddniestrzu*, Lublin 2006, pp. 177–197.

¹⁸⁹ *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Moldova Early Parliamentary Elections*, 28th November 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2011, <<http://www.osce.org/odihr/75118>>.

the one that was held a year earlier in 2009 and featured vote-rigging.¹⁹⁰ After taking over power in Moldova in September 2009, the Alliance for European Integration (AIE) coalition committed to implement an ambitious reform programme, that is to bring the country closer to the EU and eventually secure its membership of the Union. After the third summit of the Eastern Partnership in Vilnius on 29th November 2013, Moldova and Georgia initialled Association Agreements.¹⁹¹ Thus Moldova is considered a leader in European integration among the member states of the Eastern Partnership. This is, however, due not so much to the Moldovan authorities' successes in introducing reforms but rather to their effective diplomacy and the growing disillusionment with transformations in other Partnership countries, notably in Ukraine.¹⁹² Moreover, Moldova is the only country that was offered visa-free travel to the European Union at the third summit of the Eastern Partnership in Vilnius.¹⁹³ On 15th November 2013, the European Commission published its reports on the implementation of Visa Liberalisation Action Plans (VLAP) with Moldova, Ukraine

¹⁹⁰ K. CAŁUS, *Nowy rząd w Moldawii: chwiejny consensus*, "Analizy OSW", 5th June 2013.

¹⁹¹ *Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part*, <http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>.

¹⁹² K. CAŁUS, *Reformy w Moldawii: umiarkowane postępy, niepewne perspektywy*, "Komentarze OSW", 23rd January 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-01-23/reformy-w-moldawii-umiarkowane-postepy-niepewne-perspektywy>>.

¹⁹³ *Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission – IP/13/1170, 27th November 2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm>. In January 2011, the European Commission recommended that visas not be required for Moldovan citizens who stay for up to 90 days. In its report, the Commission concluded that Moldova had successfully introduced a system of biometric passports, reformed the Ministry of Internal Affairs and improved protection at the border, including with Transnistria.

and Georgia. Moldova's progress was assessed most favourably – the Commission recommended to the Council and to the European Parliament to abolish visas for Moldovan citizens with biometric passports who enter the EU for up to 90 days. Moldova is the first country of the Eastern Partnership that has met the requirements for visa-free travel in the Schengen area (from 28th April 2014). The reports also noted that Ukraine had made better progress but still insufficient to move to the second phase of the plan, and that Georgia had made a good start to its reforms.¹⁹⁴ Hopes have been expressed that Moldova's progress will encourage other Eastern Partnership countries and Russia to move towards visa liberalisation with the EU and persuade them to introduce reforms.

In recent years, elections in Armenia breached that country's electoral law. The presidential election in February 2013, which was won by Serzh Sargsyan, was not an exception either. According to international observers, there were serious deficiencies concerning the integrity of the electoral process. Moreover, Armenia has serious problems with the pluralism of the media and with violence and discrimination because of sexual orientation.

Moreover, the country has recently begun to stray from its integration course. On 3rd September 2013, after a meeting in the Novo-Ogaryovo residence outside Moscow, the Presidents of Russia and Armenia Vladimir Putin and Serzh Sargsyan adopted a statement in which Armenia declared its decision to join the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia and declared its willingness to build the Eurasian Economic Union. Armenian authorities claim that this decision does not rule out further dialogue with the European Union,

¹⁹⁴ M. JAROSZEWICZ, K. CAŁUS, *Moldawia wypełniła kryteria reżimu bezwizowego z UE*, "Analizy OSW", 20th November 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-20/moldawia-wypelniła-kryteria-reżimu-bezwizowego-z-ue>>.

but the President of Armenia, in contrast to his previous statements, no longer mentions the wish to sign an Association Agreement with the EU.¹⁹⁵

In fact, the aforementioned decision halts the process of Armenia's integration with Europe. First of all, it ruins the chances for signing and implementing the Association Agreement, which has been negotiated with the Union over the past four years. This is a blow to the prestige of the EU's Eastern Partnership programme. Armenia's example may discourage some elites among the other eastern neighbours of the EU. The reorientation of Armenian policy has been primarily the result of pressure from Russia, which has consistently acted to prevent the European integration of post-Soviet states.

The political situation in Belarus has become an important issue in European Union policy. Belarus has an authoritarian regime based on the rule of the "charismatic" President Alexander Lukashenko, who makes the most important decisions in the domestic and foreign policy spheres.¹⁹⁶ Subsequent presidential elections in Belarus have also provided evidence of violations of the principles of democracy and the rule of law, with support from Russia for such acts and unequivocal opposition from the international community. Belarus is peculiar due to the absence of a political party that would represent the ruling camp within the system of power.¹⁹⁷ During the last presidential election in December 2010, the Belarusian opposition was active. Many

¹⁹⁵ S. ANANICZ, *Armenia odwraca się od UE*, "Analizy OSW", 4th September 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue>>, [accessed on: 11th December 2013].

¹⁹⁶ M. WĄGROWSKA, *Białoruś i jej sąsiedzi*, report from a conference held by the Centre for International Relations in cooperation with the Stefan Batory Foundation, 25th January 2006.

¹⁹⁷ President Lukashenko has decided not to establish a political party through which he would exercise power, as has been the case with other authoritarian regimes in the area of the former Soviet Union.

opposition activists are being repressed by the regime. Compared to the presidential campaign of 2006, the Belarusian opposition encountered much fewer obstacles and constraints both while collecting signatures in support of individual candidates and during the canvassing phase.¹⁹⁸ Despite signs of liberalisation, the campaign still failed to meet democratic standards, e.g. with respect to the candidates' access to the media or the participation of opposition forces in the electoral commissions' work. The Belarusian authorities retained control over the electoral process itself and the counting of votes.¹⁹⁹ In September 2012, the election to the Lower House of the Belarusian Parliament took place. Some opposition parties decided to boycott the election as they saw no opportunity for real political competition. Similarly as in the previous election in 2008, the opposition failed to win any of the 110 seats in the House of Representatives.²⁰⁰ According to independent observers, vote-rigging took place during the voting, e.g. turnout, which officially stood at 74%, was overstated by an average of 10 to 20% and members of electoral commissions prevented observers from overseeing vote counts. In the opinion of the OSCE mission, the election failed to meet the standards required of members of the organisation.²⁰¹ The main feature of Belarus' foreign relations is the dominant position of Russia, with which the country has not

¹⁹⁸ K. KEYSIŃSKI, *Kampania prezydencka na Białorusi*, "Analizy OSW", 15th December 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-15/kampania-prezydencka-na-bialorusi>>.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ According to preliminary data, several representatives of pro-regime political parties won seats but most of the new parliament will consist of general government sector employees, officials and civil servants with no party affiliation. See K. KEYSIŃSKI, *Rytuał bez konkretnej treści: wybory parlamentarne na Białorusi*, "Analizy OSW", 26th September 2012, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-09-26/rytual-bez-konkretnej-tresci-wybory-parlamentarne-na-bialorusi>>, [accessed on: 12th December 2013].

²⁰¹ *Ibidem*.

really severed its ties dating back to Soviet times since gaining independence.²⁰² Taking the above considerations into account, it should be emphasised that the development of political situation in Belarus cannot be predicted.

A similar situation prevails in Azerbaijan, in which none of the general elections in recent years have met the criteria for free and democratic elections. An example here may be the most recent presidential election in October 2013 in which the incumbent president Ilham Aliyev was re-elected for a third term, winning 86% of the votes. The OSCE considered the election non-compliant with international standards. There has also been a noticeable trend in that country towards cur-tailing freedom of speech, assembly and association.

From the perspective of the European Union, forging closer institutional cooperation with Ukraine, Moldova or Georgia was more important than relations with the small and peripheral Armenia or Azerbaijan. However, Armenia's unexpected decision not to pursue EU integration has been a blow to the prestige of the Eastern Partnership programme. The fiasco of Armenia's association with the European Union has given Russia additional incentive to step up the pressure on Ukraine, Moldova and Georgia.

By making a direct comparison between political systems and mechanisms of power succession in the countries of the Eastern Partnership, one can determine their proximity to the European Union.²⁰³

²⁰² Since the mid-1990s, integration projects have been pursued that led to the signing of the Agreement on Establishment of a Union State of Belarus and Russia in 1999. See: R. SADOWSKI, *Białoruś 2006*, "Raport OSW", Warszawa, January 2007.

²⁰³ K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja czy imitacja?*, pp. 13–16.

Table 11: Political systems and electoral mechanisms in Eastern Partnership countries

Country	Ruling elite	Political opposition	Mechanisms of power succession	Dynamic of systemic change
Armenia	The country is ruled by a closed group resistant to penetration from the outside, within which power is passed on and policy changes are implemented. The ruling elite controls the majority of the state's economic resources and shares access to the market within itself.	Supported by part of the population. Institutionalised. Developed aspects of civil society.	The President may remain in office for a maximum of two terms.	In 2008, political pluralism was curtailed.
Azerbaijan	President wields the most power in the state. Positions are divided according to a political key – between the representatives of several coteries formed by people close to the President. The government system is similar to feudal dependence with senior officials playing the roles of patrons and protectors.	No institutionalised opposition.	The electoral system is a façade. Dynastic succession with the possibility of holding power for life.	The system of government has become consolidated and made permanent. There are no forces that could change this system.
Belarus	The power is monopolised by the President who has political and economic resources at his disposal. Around the President, <i>nomenklatura</i> clans gather seeking his favour. Some resources are redistributed within the framework of a centrally controlled economy.	The political opposition is weak and divided. There are also many organisations that contest the regime and are active in different circles.	The electoral system is a façade. The regime is of a personal nature.	The system of government has not changed for more than ten years.

Country	Ruling elite	Political opposition	Mechanisms of power succession	Dynamic of systemic change
Georgia	The most democratic country covered by the Eastern Partnership. Recently, the system of government has changed from the presidential to the parliamentary-presidential model.	There are numerous opposition parties, but these are weak and fragmented.	Elections meet OSCE standards. Sometimes there are minor violations.	After 2003, i.e. after the "Rose Revolution", the state began to change and modernise (the rebuilding of central institutions started, economic conditions improved and the fight against corruption began).
Moldova	There is a democratic system in place. The mafia has a large impact on the government.	There are opposition groups which are a permanent feature of the political scene. Political parties are divided by geopolitical preferences.	Elections generally meet OSCE standards. In the past 10 years, power changed hands two times.	The political system has changed. After the centre-right Alliance for European Integration had come to power, the country embarked on a course of integration with the European Union and moved towards the democratisation of political life.
Ukraine	Formally, the country is a democracy but the rule of law is absent. The law is treated instrumentally as a way of achieving short-term political and economic benefits. High level of corruption.	There are legal opposition parties which are a permanent feature of the political scene. The political opposition is divided. The divisions are related to business and formal issues.	There was a change of government after the 2010 elections, which involved apparent violations of democratic standards. Spring 2014: a change in leadership as a result of protests on the Maidan Square and the escape of President Viktor Yanukovich to Russia. The government has been formed by opposition figures led by Arseniy Yatsenyuk and Acting President Oleksandr Turchynov (note – BP).	Different levels of compliance with democratic standards. Recently, autocratic tendencies strengthened under the rule of Viktor Yanukovich.

SOURCE: K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, *Integracja czy imitacja?*, pp. 13–16.

3.2. “Colour revolutions” as a response to democratic regression

The spectacular and unexpected explosion of revolutionary energy in the Arab world in early 2011 provided an opportunity for a more accurate reassessment of the chain of such events within the quasi-democratic regimes that formed following the collapse of the Soviet Union. These processes, dubbed the “colour revolutions”, brought significant changes in the second half of the 2000s. It has been noted, however, that post-revolutionary developments have been rather disappointing. Thus it may be stated that the dynamics of revolutionary processes in the post-Soviet space has been trending downwards. This phenomenon has been caused by two factors: the West (the European Union) has been paying less attention and authoritarian regimes have become more mature, particularly in Central Asia. This is a cause for concern that subsequent revolutions may bring more failures than successes on the path of democratic change. However, this does not discourage the opposition from protests at different levels and in different forms.

Ukraine is a clear example of this trend. The protests against violations of democratic standards by the ruling establishment that have been held spontaneously since the presidential election in 2010 demonstrate that the general apathy visible in the Ukrainian society for several years is being slowly overcome. A significant role in the consolidation of grassroots movements (military veterans or participants of the Chernobyl rescue operation, student movements) may be played by the NGO sector, which is gaining public trust in view of the regression in democratic standards. Opinion polls show that while in 2005 only 41% of Ukrainians saw the need for third sector organisations, the percentage rose to 76%

by 2011.²⁰⁴ NGOs have become even more important because they are the only element of democratic order that has not regressed on the scale used by Freedom House to assess the state of democracy in Ukraine.²⁰⁵

According to the data presented, we can try to construct a working definition of the term “colour revolutions”: these may be described as “mass protests or unarmed uprisings whose intention is to replace, by way of elections, the current government that represents a semi-democratic regime”. This definition stresses the political nature of the revolution whose purpose is not to reorganise the society or redistribute goods. On the other hand, we can observe some apparently characteristic features of this type of protest: its non-violent character and close links to the electoral process.²⁰⁶

The key assumption behind “colour revolutions” is a political breakthrough and a move away from rigid authoritarian regimes towards a more democratic political system while consolidating support for free and fair elections. Thus subsequent revolutions have as their basis the weakening or even destruction of dominant post-Soviet transformation patterns, which have produced various forms of power derived from Enlightenment-era patrimonial governments or overtly despotic absolutist regimes that Fareed Zakaria dubs “illiberal democracies”.²⁰⁷ While constraining most of the institutions that constitute a democratic system, including an independent legislative, judiciary and free media, irreplaceable autocrats still consider it necessary to legitimise their power

²⁰⁴ The study was conducted within the framework of the project “Strengthening the capacity of Ukrainian NGOs to absorb international assistance – review of institutional gaps and needs for intervention”; the results were presented in the publication of the Institute of Public Affairs entitled *Making Ukrainian Civil Society Matter: Enabling Ukrainian NGOs to absorb international assistance. A review of capacity gaps and needs for institutional support*, I. BEKESHKINA, P. KAŻMIERKIEWICZ, Warszawa 2012.

²⁰⁵ P. KAŻMIERKIEWICZ, *Jak skutecznie wspierać ukraińskie społeczeństwo obywatelskie*, “Analizy i Opinie”, Instytut Spraw Publicznych, No. 131, August 2012, p. 1.

²⁰⁶ P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet “Color Revolutions”*, pp. 4–5.

²⁰⁷ F. ZAKARIA, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York & London: W.W. Norton, 2007.

through elections, which provide the only available way of suppressing the opposition that stems from public discontent.²⁰⁸

Table 12: “Colour revolutions” in Eastern Partnership countries

Country	Timeframe	Success	Elections	Turnout	Fatalities
Azerbaijan	16 th September– –20 th October 2003	No	5 th October 2003	25,000	Fewer than 10
Georgia	5 th –23 rd November 2003	Yes	2 nd Novem- ber 2003	100,000	No
Ukraine	22 nd November– –4 th December 2004	Yes	21 st Novem- ber 2004	500,000	No
Azerbaijan	8 th August– –26 th November 2005	No	6 th Novem- ber 2005	20,000	Fewer than 10
Belarus	19 th –23 rd March 2006	No	19 th March 2006	35,000	One
Georgia	28 th September– –6 th November 2007	No	28 th March 2004	75,000	Fewer than 10
Armenia	20 th February– –2 nd March 2008	No	19 th February 2008	100,000	Fewer than 10
Georgia	9 th April–27 th July 2009	No	21 st May 2008	50,000	No
Moldova	6 th –7 th April 2009	Yes	5 th April 2009	15,000	Three
Belarus	19 th –20 th December 2010	No	19 th Decem- ber 2010	40,000	Fewer than 10
Ukraine	21 st November 2013– –22 nd February 2014 ²⁰⁹	?	28 th October 2012	50,000	Fewer than 10

Source: own study based on: P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet “Color Revolutions”: Exorcising the Devil from the Details*, “International Area Studies Review”, Vol. 14, No. 2, June 2011, p. 5.

²⁰⁸ D. FURMAN, *The general and the particular in the political development of post-Soviet states*, [in:] M. LIPMAN, A. RYABOV (eds.), *The ways of Russian post-Communism*, Moscow: Carnegie Center 2007, pp. 234–272.

²⁰⁹ 22nd February 2014 can be considered the final date of Euromaidan protests. As a result, President Viktor Yanukovich was removed from office and changes were introduced at the government level; state of affairs as at May 2014. At the time of writing, protests in Ukraine were still in progress (note from the Author).

By observing events in post-Soviet countries, one might be able to reconstruct the common factors that affected the explosion and spread of a large wave of revolutions: first, the period when such events intensified in that part of Europe was the late 2000s. Second, the deep and unexpected economic crisis, which also reached the area under examination in the second half of 2008, can be treated – with few exceptions – as a counterweight to the traditional Leninist assertions that it is precisely economic hardship that leads to revolutionary situations.²¹⁰ A third notable element is the concentration of such revolutions, which occurred mostly in the South Caucasus, while Central Asia remains, contrary to the prevailing logic, free from such developments with just one exception – Kyrgyzstan.

Further conclusions concern the need for a more thorough examination of such processes as the correlation with the electoral process, democratic agenda, non-military nature, external contacts and the support received by the revolutionaries from third parties. In this case, it is important not so much to determine whether the elections held are free and fair, but to verify whether they are held on a competitive basis. Moldova is the only country in the region that meets this condition.

Therefore the first and fundamental question in this respect is whether revolutionary uprisings increasingly target authoritarian regimes only and if so, at what stage of its advancement is authoritarianism most prone to revolutions? The answer is difficult, even more so that only two of the six Eastern Partnership countries (Belarus and Azerbaijan) clearly bear the hallmarks of authoritarian regimes. It should be noted that in the five successful or partially successful revolutions, governments of the softest authoritarian regimes were overthrown. Moldova,

²¹⁰ L. WAX, *The Real Causes of the Color Revolutions*, “Journal of Democracy” 19(3) 2008, pp. 55–69.

on the other hand, remained at present the only functioning parliamentary democracy despite the fact that the Communist Party gained power in the most recent election (which was fair).²¹¹ In order to compare the current regimes, we must divide Eastern Partnership countries into three auxiliary categories: tough authoritarian (TA), soft authoritarian (SA) and semi-democratic (SD).

Additionally, it should be noted that not all revolutionary processes were directly linked to the preceding elections, which is assumed to be a characteristic feature of “colour revolutions”. In practice, citizens are encouraged to express their feelings towards the ruling elites in a risk-free manner. A characteristic feature of revolutionary outbreaks is that the opposition usually skilfully uses the social revolution to become prominent and present its views. A perfect example here are the recent social protests in Ukraine. These started as a manifestation of Ukrainian support for the European Union and were a form of protest against President Viktor Yanukovich’s refusal to sign the Association Agreement with the European Union at the Vilnius summit. In the next phase of protests, which lasted several months, the participants demanded not only the immediate signing of the Association Agreement, but also the resignation of the government and the removal of the President and consequently early presidential and parliamentary elections. The protests started on 21st November 2013. According to various estimates, the number of demonstrators was between 400,000 and 800,000.²¹²

²¹¹ D. FURMAN, *Communists and Democracy*, “Nezavisimaya Gazeta”, 29th April 2009.

²¹² Opposition leaders, i.e. Arseniy Yatsenyuk, Oleh Tyahnybok and Vitali Klitschko, put a new categorical ultimatum to the president, demanding the release of political prisoners and of the 16 people unlawfully arrested during the protests, the resignation of Mykola Azarov’s government and punishment for those guilty of beating students on the Maidan. They stated that further talks could only commence after those demands had been met. J. WILCZAK, *Ukraina w kasku*, “Polityka”, No. 50, 11th December–17th December 2013, pp. 10–11.

Tensions soon rose between protesters and government forces, which led to attempts at storming government and municipal buildings. On the other hand, on the night of 30th November/1st December 2013 (so-called Black Friday), the Berkut special police unit tried to disperse the protesters by force, for which Prime Minister Mykola Azarov later apologised in a public speech.²¹³ The Ukrainian Ministry of Internal Affairs stated that 79 people had been injured as a result of the events.²¹⁴ All major players in the region reacted to the events in Ukraine. The European Union held talks with the Ukrainian delegation in Brussels. Members of the European Parliament threatened sanctions if force were to be used again against the protesters; they also threatened to suspend EU visas for those responsible for the repressions and to block their personal accounts at EU banks. The foreign ministers of Poland and Sweden Radosław Sikorski and Carl Bildt called for a peaceful resolution of the conflict between the opposition and the government and urged all those involved to resist the temptation to end the conflict by force. President of the European Parliament Martin Schulz called on the government in Kyiv to “listen to its citizens and not to beat them”. Finally, three former presidents of Ukraine (Leonid Kuchma, Viktor Yushchenko and Leonid Kravchuk) appealed for talks to commence and for a compromise to be worked out. They met with the incumbent President Viktor

²¹³ Three former Presidents of independent Ukraine (Leonid Kravchuk, Leonid Kuchma and Viktor Yushchenko, i.e. one of the leaders of the Orange Revolution) expressed their support for the protesters. At the same time, the more pro-Western opposition parties blocked the Verkhovna Rada (Ukraine’s unicameral parliament) after their motion for a vote of no confidence in Mykola Azarov’s government had been rejected in Tuesday’s vote. The opposition demanded the resignation of the government and of the President while government representatives stated they could only agree to early elections.

²¹⁴ *Ukraina: mieszkańcy na ulicach, a prezydent w Pekinie*, Euractiv.pl, 6th December 2013 <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/ukraina-mieszkacy-na-ulicach-a-prezydent-w-pekinie-005291>>.

Yanukovych during the “round table” between the government and the opposition.

The European Union feels obliged to get involved in Ukraine to some extent, since the demonstrators would like to join it. It should be stressed, however, that as concerns fighting for its values, the Union lost the “information war” in Ukraine from the outset. The fiasco of the summit clearly shows that the EU’s soft power lost against Russian hard power and is no match for it. During the last 10 years, EU institutions have failed to adapt to the rules that hold in post-Soviet Europe. The declarations and resolutions adopted by EU institutions in connection with the attempt to solve the Ukrainian issue and the condemnation of the Ukrainian authorities do not provide sufficient support for the protesting community.²¹⁵

Unlike the European Union, Russia initially devoted much less attention to the entire situation and was not involved directly. The only exceptions were statements by the Russian President Vladimir Putin who clearly opposed the protesters’ position, and his unofficial talks with President Viktor Yanukovych. Prime Minister Dmitry Medvedev stressed that Russia was monitoring the developments in Ukraine carefully, since “it was a country close to Russia’s heart.” He also stated that “Ukraine should make its own decisions concerning its future: whether to accede to the EU or to stay outside”.²¹⁶

²¹⁵ *Statement by EU High Representative Catherine Ashton on recent events in Ukraine on Kiev’s Maidan Square*, Brussels, 1 December 2013, 131211/02, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_02_en.pdf>, [accessed on: 12th December 2013].

²¹⁶ *Ibidem*.

Table 13: Elections as the cause of colour revolutions

No.	Country	Elections	Revolutionary timeframe	Regime	Competitive and fair elections
1.	Azerbaijan	15 th October 2003	16 th September–20 th October 2003	TA ²¹⁷	NC
2.	Georgia	2 nd November 2003	15 th –23 rd November 2003	SD	CO
3.	Ukraine	21 st November 2004	22 nd November–4 th December 2004	SD	CO
4.	Kyrgyzstan	13 th March 2005	18 th –24 th March 2005	SA	NC
5.	Azerbaijan	6 th November 2005	8 th August–26 th November 2005	TA	NC
6.	Belarus	19 th March 2006	19 th –23 rd March 2006	TA	NC
7.	Georgia	28 th March 2004	28 th September–8 th November 2007	SD	NO
8.	Armenia	19 th February 2008	20 th February–2 nd March 2008	SA	CO
9.	Georgia	21 st May 2008	9 th April–24 th July 2009	SD	NO
10.	Moldova	5 th April 2009	6 th –7 th April 2009	SD	CO
11.	Kyrgyzstan	23 rd July 2009	6 th –15 th April 2010	SA	NO
12.	Belarus	19 th December 2010	19 th –20 th December 2010	TA	NC
13.	Ukraine	28 th October 2012	21 st November 2013–	SD	NO

Source: own study based on: P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet "Color Revolutions"*, p. 8.

²¹⁷ For analysis purposes, the acronyms are used to distinguish competitive (CO) elections from non-competitive (NC) ones; where the revolution was not related to elections, this is marked as NO.

Table 14: Use of force as a determinant of the success or failure of “colour revolutions”

No.	Country	Revolution duration	Fatalities	Violence from the government	Violence from the opposition
1.	Azerbaijan	16 th September– –20 th October 2003	Fewer than 10	FM ²¹⁸	NO
2.	Georgia	15 th –23 rd November 2003	0	NO	FM
3.	Ukraine	22 nd November– –4 th December 2004	0	NO	NO
4.	Kyrgyzstan	18 th –24 th March 2005	Fewer than 10	FM	FM
5.	Azerbaijan	8 th August– –26 th November 2005	Fewer than 10	FM	NO
6.	Belarus	19 th –23 rd March 2006	1	FM	NO
7.	Georgia	28 th September– –8 th November 2007	Fewer than 10	FM	NO
8.	Armenia	20 th February– –2 nd March 2008	Fewer than 10	FM	NO
9.	Georgia	9 th April– –24 th July 2009	0	NO	NO
10.	Moldova	6 th –7 th April 2009	3	NO	FM
11.	Kyrgyzstan	6 th –15 th April 2010	90–100	AV	AV
12.	Belarus	19 th –20 th December 2010	Fewer than 10	FM	NO
13.	Ukraine	21 st November 2013– –22 nd February 2014 (note – BP)	Fewer than 10	FM	FM

Source: own study based on: P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet “Color Revolutions”*, p. 10.

²¹⁸ Acronyms have the following meanings: NO – none of the parties to the conflict resorted to violence, FM – forceful measures from either the government or the opposition, AV – armed violence.

The usual motivations behind the “colour revolutions” are deep internal social conflicts and rising tensions between the political forces in the country in question. External influences are generally of marginal significance as drivers of revolution. In reality, however, when we look at revolutions in the Arab world, the breakthrough in Egypt took all international actors interested in the stability of the Mubarak regime, including the United States and Israel, by surprise.

Strong motivation from the West (“go West”) was also present in Ukraine during the “Orange Revolution” of 2004 and in Moldova in April 2009. The support for Ukraine involved not only motivating slogans but also financial assistance, expert advice and a media campaign. Recent developments on the Kyiv Euromaidan at the end of 2013 and in early 2014 were supported by the Ukrainian society through new means of communication: social media and portals that allow us to see and hear the events in the digital space as they unveil. Thus such media can be described as a modern instrument in the struggle for rights and freedoms.

One external actor that has a very strong influence on the course of “colour revolutions” is Russia. Its role can, however, be mostly identified as the main anti-revolutionary force. While Russia remained neutral during the “Rose Revolution” in Georgia, it became active in supporting the incumbent regime in Ukraine that was rejected by the “Orange Revolution”. President of Russia Vladimir Putin took the defeat very personally, blaming it on clandestine activities sponsored by the West.²¹⁹ The overall assessment of the impact of external factors is certainly impossible but their strong or even symbolic presence may be identified through the use of certain indicators.

²¹⁹ P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet “Color Revolutions”*, p. 11.

Table 15: Role of external factors²²⁰

Country	Revolution duration	Pro-Western orientation	Support from the West	Opposition from Russia
Azerbaijan	16 th September– 20 th October 2003	W	WS	RO
Georgia	15 th –23 rd November 2003	WW	WWS	NO
Ukraine	22 nd November– 4 th December 2004	WW	WWS	RRO
Kyrgyzstan	18 th –24 th March 2005	NO	NO	RO
Azerbaijan	8 th August– 26 th November 2005	W	NO	RO
Belarus	19 th –23 rd March 2006	W	WS	RO
Georgia	28 th September– 8 th November 2007	W	NO	NO
Armenia	20 th February– 2 nd March 2008	NO	NO	RO
Georgia	9 th April– 24 th July 2009	W	NO	NO
Moldova	6 th –7 th April 2009	WW	NO	RO
Kyrgyzstan	6 th –15 th April 2010	NO	NO	NO
Belarus	19 th –20 th December 2010	W	WS	RO
Ukraine	21 st November 2013– 22 nd February 2014 (note – BP)	WW	WWS	RO

Source: *Ibidem*.

²²⁰ Indicators in the table have the following meanings: NO – lack of any support from the West and Russia, W – weak support for the opposition from the West, WS – strong support from the West, RO – weak support for the opposition from Russia, RPO – strong opposition from Russia.

One of the observations made using this simplified method for assessing the impact of external factors on revolutionary processes in post-Soviet states is that there is no direct relationship between the three parameters mentioned. This means that even the revolution's strongly pro-Western orientation does not guarantee even the average level of support from the West and it does not necessarily result in opposition from Russia. Another noticeable trend is that Western support for "colour revolutions" has waned considerably.²²¹ The analysed revolutionary processes in the post-Soviet space are very diverse and heterogeneous, but this analysis may result in a more coherent concept of "colour revolutions".

On this basis, three basic characteristics of this political phenomenon may be identified. These include an objective focused on democratisation, non-violent approach and pro-European orientation. Therefore we may attempt to analyse the "colour revolutions" using the seven most common parameters:

- the goal is to replace authoritarian regimes;
- rigged elections are most often the causative agent;
- protesters use mainly non-military means;
- their actions meet with limited or non-military opposition;
- they represent a clear pro-Western orientation;
- they rely on active support from the West;
- they face strong opposition from Russia.²²²

One notable thing is that each subsequent political crisis in the post-Soviet area results in greater involvement by Russia but also generates a strong response from the European Union; this concerns especially its eastern neighbours. The recent weakening of "colour revolutions" has been largely caused by their non-utopian nature: the protesters' anger is directed against the injustices of individual regimes, but their objectives

²²¹ P.K. BAEV, *A Matrix for Post-Soviet "Color Revolutions"*, p. 13–14.

²²² *Ibidem*, p. 14.

do not go beyond the transformation of the political system under the influence of western standards, which broadly stress the need for legitimacy and non-violence. The economic crisis of recent years has not only reduced U.S. and EU capacity to engage in the promotion of democracy, but has also weakened the soft power of both. Therefore it should be noted that the attraction of western models has been significantly eroded in favour of globalisation as shaped by capitalism.²²³

3.3. Regional security – low-intensity conflicts

Despite the European Union's stated ambition to play the role of a stabilising factor and guardian of international security in the global arena, its influence on the settlement of ongoing regional conflicts has been very limited. It is therefore difficult to talk about the EU as a contributor to the increase in regional security. The situation related to each of the three conflicts (in Abkhazia and South Ossetia in Georgia, the conflict between Armenia and Azerbaijan over Nagorno-Karabakh; in Transnistria) has not improved; on the contrary, all three remain highly unstable.²²⁴ This results from the weak political position of the EU in the area and the lack of sufficiently effective instruments for influencing the parties involved in the conflicts within the European Neighbourhood Policy/Eastern Partnership. The EU's position in the conflict in the Western Balkans was quite different – one of the most important instruments was the membership perspective and the wish of some countries in the region to become involved in European integration.²²⁵

The importance and significance of security beyond the EU's eastern borders was realised in connection with the Union's enlargement into Central Europe in 2004. The European Union did not pay much attention

²²³ *Ibidem*, pp. 16–17.

²²⁴ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, pp. 19–21.

²²⁵ *Ibidem*, p. 21.

to solving conflicts in its immediate eastern neighbourhood in the earlier years due to, first, the fears of individual EU Member States about the reaction from Russia, which was considered to be the guarantor of peace in the region. Second, the European Union focused on stabilising the Balkans, supporting the efforts of other organisations: the UN, NATO and OSCE. Thirdly, the European Union for many years lacked competences related to the prevention and settlement of conflicts. Until 2002, such matters were handled by the Western European Union on its behalf.²²⁶ In 2004, as EU borders moved closer to less stable countries (with armed conflicts impeding development in the territories of four of them), it became necessary to find a way to get involved in peace processes in the post-Soviet space.

Table 16: Conflicts in the post-Soviet space

“Unfrozen conflicts” between Russia and the West	Challenges for the European Union
Moldova (Transnistria)	<ol style="list-style-type: none"> 1. The withdrawal of Russian troops 2. Negotiating a political agreement 3. Political and military guarantees concerning the agreement 4. Appointing a representative for Transnistria
Georgia (Abkhazia and South Ossetia)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financial assistance for the economic rehabilitation of Abkhazia and South Ossetia 2. Appointing a representative for South Ossetia 3. The status of observer in the “joint control commission”
Armenia and Azerbaijan (Nagorno-Karabakh)	EU involvement has been limited, <i>inter alia</i> , by the role played by individual Member States within the framework of the so-called OSCE Minsk Process

Source: own study.

The European Neighbourhood Policy was also motivated by security concerns from the very beginning. Within the framework of this policy, the European Union attempted to develop multilateral tools in order to create a group of friends and well-managed countries in its

²²⁶ A. LEGUCKA, *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych w obszarze poradzieckim*, Warszawa 2013, pp. 193–194.

neighbourhood. The geopolitical importance of the eastern neighbourhood region for the security and stability in Europe was stressed repeatedly in official EU documents.²²⁷ In the European Neighbourhood Policy strategy, it was clearly emphasised that the primary goal of the European Union was to stabilise the environment in the areas considered by the leading group of EU Member States as important to their interests. The priorities included fighting terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction as well as promoting respect for international law and efforts aimed at resolving armed conflicts.²²⁸ Thus it follows that the Union's goal is to stabilise its external environment and ensure its safety, which is negatively affected by the ongoing conflicts in the eastern region (mostly in South Caucasus). In the European Security Strategy of 12th December 2003, emphasis was placed on promoting "a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations".²²⁹ The strategy includes a list of key threats to Europe in the 21st century such as the proliferation of weapons of mass destruction, terrorism, regional conflicts, failed states and organised crime.

Deeper EU cooperation in the field of defence policy was only introduced by the Treaty of Nice signed on 26th February 2001, under which Article 17 TEU gave the European Union the mandate to conduct the so-called Petersberg tasks,²³⁰ i.e. humanitarian and rescue tasks, peace-making missions and tasks, military advice and assistance tasks, conflict

²²⁷ P. MANOLI, *EU's flexible regional multilateralism towards its Black Sea neighbourhood*, "Southeast European and Black Sea Studies", Vol. 12, No. 3, September 2012, p. 432.

²²⁸ *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*.

²²⁹ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, European Council, Brussels, 12th December 2003, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.

²³⁰ Petersberg tasks were already incorporated into the Treaty on the European Union in 1997 under the Treaty of Amsterdam.

prevention, peacekeeping and crisis prevention. Moreover, all institutional links between the EU and the Western European Union were severed, handing its functions, powers and structures to the European Union.²³¹ In this manner, the autonomy of the European Union in the area of crisis operations (mainly Petersberg tasks) was confirmed for the first time, which resulted in the formal introduction of the European Security and Defence Policy as an implementing instrument. This meant a *de facto* extension of EU competences to include the ability to send and conduct civilian and military missions using the rapid reaction force. The first European Union official mission was sent to the Western Balkans (the 2003 mission to Bosnia and Herzegovina).

However, since the establishment of the ESDP in 1999, the European Union has only conducted three missions in its eastern neighbourhood: two civilian operations in Georgia and one “hybrid” civilian mission on the Ukrainian-Moldovan border, which combined activities within the framework of the ESDP with more technical elements supervised by the EC.²³² The war between Russia and Georgia in August 2008 demonstrated how quickly frozen conflicts to the east of the EU may develop into violent confrontations very close to its borders. In this context, the 2008 review of the implementation of the European Security Strategy²³³ urged “sustained effort to address conflicts” in the South Caucasus and Moldova.²³⁴

²³¹ J. BARCZ, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, p. 123.

²³² A. HUFF, *The Role of EU Defence Policy in the Eastern Neighbourhood*, EUISS “Occasional Paper”, No. 91, May 2011, p. 7.

²³³ *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in Changing World*, European Council, S407/08, Brussels, 11 December 2008/*European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, Council of the European Union, Luxembourg 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ENC.pdf>, [accessed on: 22nd August 2014].

²³⁴ A. TOJE, *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, “European Foreign Affairs Review”, No. 15, 2010, pp. 171–190.

**Table 17: Missions and EU Special Representatives
in Eastern Partnership countries**

	Place	Starting year
EU Special Representative for Moldova ²³⁵	Moldova	2003
EU Special Representative for the South Caucasus ²³⁶	South Caucasus	2003
EU Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and Ukraine (EUBAM) ²³⁷	Moldovan-Ukrainian border in Transnistria	2005
Rule of Law Mission in Georgia (EUJUST THEMIS) ²³⁸	Georgia	2004
EU Monitoring Mission in Georgia (EUMM) ²³⁹	Georgia	2008

Source: own study.

²³⁵ Kálmán Mizsei was appointed EU Special Representative (EUSR) for Moldova on 15th February 2007. He replaced the previous EUSR Adriaan Jacobovits de Szeged. His mandate expired in February 2011 as a result of the EU's decision to limit the number of special representatives worldwide.

²³⁶ The first special representative was Heikki Talvitie who was appointed on 7th July 2003. On 1st September 2011, Philippe Lefort was appointed Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia. His mandate ran until 30th June 2013. See *EU Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia*, <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/philippe-lefort/index_en.htm>, [accessed on: 12th December 2013].

²³⁷ Agreed between the presidents of Moldova and Ukraine on 2nd June 2005. EUBAM Moldova and Ukraine, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/moldova-and-ukraine-border-mission/index_en.htm>.

²³⁸ EUJUST THEMIS in Georgia was established by the EU on 16th July 2004. Sylvie Pantz was appointed the first head of the mission. See *EUJUST THEMIS/Georgia*, <<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-themis-georgia/>>, [accessed on: 12th December 2013].

²³⁹ On 13th September 2013, the Political and Security Committee appointed Toivo Klaar head of the EUMM in Georgia. He will remain in office for 15 months. See *EUMM Georgia: Five years building dialogue in the field*, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/news/201309_18_en.htm>, [accessed on: 12th December 2013].

Thus since 2003 the European Union has increased its involvement in resolving conflicts in the South Caucasus. The first EU Special Representative (EUSR) for South Caucasus was appointed by Council decision on 7th July 2003. The representative was the Finnish diplomat Heikki Talvitie who was replaced on 20th February 2006 by Peter Semneby from Sweden.²⁴⁰ Semneby held his mandate until 28th February 2010. His responsibilities included: a) assisting Armenia, Azerbaijan and Georgia in implementing political and economic reforms, especially in the area of the rule of law, democratisation, human rights, good governance, development and poverty reduction; b) in accordance with existing mechanisms – preventing conflicts in the region, contributing to the peaceful resolution of conflicts, including through promoting the return of refugees and internally displaced persons; c) engaging constructively with major stakeholders in the matters of the region; d) encouraging/supporting further cooperation between countries in the region, especially between the countries of the South Caucasus, including on economic, energy and transport issues; e) improving the effectiveness and visibility of the European Union in the region.²⁴¹ The establishment of this body reflects the enhanced position of Armenia, Azerbaijan and Georgia in the European Union's policy and is part of the wider process whereby the Common Foreign and Security Policy is being adapted to new needs. However, the primary criticism levelled at the activities of the Special Representative is his limited involvement in conflict resolution, which is the result of

²⁴⁰ *Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20th February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006, OJ L 270M, 29.9.2006.

²⁴¹ *Council Joint Action 2003/496/CFSP* of 3rd July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ L 169, 08/07/2003 P. 0074–0075; *Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20th February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006.

delayed support from the international actors who had already been involved in this process.²⁴²

The South Caucasus and the role of the European Union there gained attention owing to the renewed escalation of the conflict within Georgia: in Abkhazia and South Ossetia. The measures applied so far by the EU towards its neighbours were initially implemented within the framework of the fairly limited instruments provided for in the Common Foreign and Security Policy, i.e. joint activities aimed at preventing the 2000 conflict from spreading (*Joint Action 2000/456/CF-SP*²⁴³) and introducing support for the OSCE observer mission on the border between Georgia and Chechnya and on the Ingush border (*Joint Action 2002/373/CFSP*).²⁴⁴ In line with its declaration of willingness to play a more active role in the South Caucasus, in 2001 the European Union became involved in resolving the conflict in Ossetia, adopting a joint action on 29th November 2001 and undertaking to participate in the costs of establishing the mechanisms for resolving the conflict through the establishment of a Joint Control Commission and experts and through joint action regarding EU contribution to the conflict settlement process in Georgia/South Ossetia of 25th June 2003.²⁴⁵ On the basis of these documents, it was decided to lend financial support to the measures undertaken under the aegis of the OSCE and of the stakeholders. In the context of the CFSP/ESDP, on 28th June 2004 the EU Rule of Law Mission to Georgia (EUJUST THEMIS) was established in order to support the Georgian authorities in urgent challenges related

²⁴² See: <<http://www.eurasianet.org>>.

²⁴³ OJ 2000 L 183/3, as amended on 26 July 2001, OJ 2001 L 202/2.

²⁴⁴ OJ 2002 L 134/1.

²⁴⁵ *Council Joint Action 2001/759/CFSP* of 29th October 2001 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in South Ossetia, OJ 2001 L 286/4; *Council Joint Action 2003/473/CFSP* of 25th June 2003 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in Georgia/South Ossetia, OJ 2003 L 157/72.

to the judicial and legal system.²⁴⁶ The mission was established for two months with a total budget of EUR 2,050,000.²⁴⁷

The escalation of the Georgian conflict in August 2008 demonstrated the limited usefulness of the instruments included in the EU Common Foreign and Security Policy and in the European Neighbourhood Policy. The European Union realised the importance of removing the post-Soviet states from the Russian sphere of influence and placing them in the Western one for European security. The August war became a catalyst for EU cooperation with its eastern neighbours.²⁴⁸ At the same time, it contributed to speeding up the work on the Eastern Partnership project.

Major EU actions in this direction included France's support for the signing on 12th August 2008 of the preliminary agreement between Russia and Georgia that ended the hostilities.²⁴⁹ In practice, EU support was reflected by the establishment – by European Council decision of 15th September 2008 – of a civilian mission monitoring the withdrawal of Russian troops from Georgia, i.e. the European Union Monitoring Mission (EUMM). The mission started to operate on 1st October 2008²⁵⁰ and initially included 340 persons from 22 Member States under the command of Hansjoerg Haber. The mission's task was to help stabilise the region, including through monitoring the borders of the security zone in Abkhazia and South Ossetia. Another indirect consequence of

²⁴⁶ *Council Joint Action 2004/523/CFSP* of 28th June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS, OJ 2004 L 228/21.

²⁴⁷ B. PISKORSKA, *Polityka Unii Europejskiej wobec krajów Kaukazu Południowego*, [in:] A. STASZCZYK (ed.), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011, pp. 150–153.

²⁴⁸ A. LEGUCKA, *Geopolityczne uwarunkowania*, p. 200–201.

²⁴⁹ The agreement was modified on 8th September to include the cessation of all military activity by Russian troops outside Abkhazia and South Ossetia.

²⁵⁰ *Council Joint Action 2008/736/CFSP* of 15th September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, OJ 2008 L 248/26.

the summit was the decision of the European Council within the framework of the Joint Action of 15th September 2008²⁵¹ concerning the appointment of the European Union Special Representative for the crisis in Georgia,²⁵² i.e. Pierre Morel. He held his mandate until 28th February 2009. Under his mandate, the Special Representative is to receive assistance in the implementation of the provisions of 12th August and 8th September 2008 concerning the security conditions and stability in the region, refugees and migrants and cooperation with the UN and the OSCE until the end of 2010. The Special Representative reports to the Secretary General of the Council. Additionally, the European Union pledged financial assistance to Georgia amounting to EUR 500 million from the common budget to support the stability and economy of the country.²⁵³

The adoption of the Lisbon Treaty on 1st December 2009 opened a new era in the European Union security and defence policy. On the one hand, the Treaty provides the legal basis for the Common Security and Defence Policy (under a changed name), and on the other hand it constitutes a framework for its evolution, which might in time lead to common defence if the Member States of the European Union decide so unanimously.²⁵⁴ Meanwhile, since 2009 the ability of European countries to finance their armed forces at a level that would ensure their ability to respond to crisis situations has been significantly eroded and the operation against Colonel Gaddafi's regime in Libya in 2011 exposed

²⁵¹ Council of the European Union, Council Conclusions on Georgia, Brussels, 15th and 16th September 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/102749.pdf>.

²⁵² *Council Joint Action* 2008/760/CFSP of 25th September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia, OJ 2008 L 259/16.

²⁵³ B. PISKORSKA, *Polityka Unii Europejskiej wobec państw Kaukazu Południowego*, *op. cit.*

²⁵⁴ B. PISKORSKA, *Nie tylko miękka siła: Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, "Roczniki Nauk Społecznych KUL" 3/2013 (to be published).

the weakness of even those Member States of the European Union with the largest armed forces; without the support from the United States the mission would certainly have been longer and less efficient. Moreover, the U.S. announced the reorientation of its military strategy from the Euro-Atlantic area towards the Pacific Ocean, which has been unprecedented in recent history; in connection with that, there have been calls on the Europeans to finally take greater responsibility for their own security and stop counting on unconditional support from the American military power.²⁵⁵

The Russian-Georgian war of August 2008 has once again reshaped relations in the eastern neighbourhood of the EU (primarily in the Black Sea area). Thus security realities have proved to be far from expectations, pointing to the use of hard power by parties to the conflict.²⁵⁶ In just one weekend, these events destroyed the West's earlier sense of security with respect to relations between Russia and NATO/the EU. Moreover, the belief that Russia's hard power did not threaten the influence of the European Union in the region was shattered. In Georgia, it turned out that Russia's hard power is able not only to compete with the Western influence but may even discredit EU policy in its eastern neighbourhood.

3.4. Economic situation – economic crisis

A major aspect related to the options open to the EU within the framework of the European Neighbourhood Policy/Eastern Partnership vis-à-vis selected countries is the export of the EU economic governance model. The transfer of rules and policies within the framework

²⁵⁵ M. TERLIKOWSKI, *Na bezdrożach strategicznych ambicji Unii Europejskiej*, "Sprawy Międzynarodowe", 2012, No. 2, p. 120.

²⁵⁶ J. SHERR, *Hard power in the Black Sea region: a dreaded but crippled instrument*, "Southeast European and Black Sea Studies", Vol. 11, No. 3, September 2011, pp. 279–298.

of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements is an instrument that evolved from the ENP. The signing of such agreements requires extensive structural changes to the beneficiaries' economies, which necessarily involves the high costs of economic transformation.

Economic growth and structural reforms in individual countries of the Eastern Partnership have been very slow. These countries also differ in the economic and social changes being introduced. As concerns economic freedom and the level of economic development, countries in the region still have a long way to go to catch up with the Union. According to the Index of Economic Freedom published by the U.S. Heritage Foundation in 2013,²⁵⁷ a slight improvement in development and transformation indicators was recorded. Among the countries most advanced on their road towards the EU, Ukraine was awarded 46.3 points according to the accepted method for measuring economic freedom, placing it in the 161st place in the world (after Argentina), in the group classified as "repressed", which includes 32 of the 177 countries included in the index. Belarus was included in the same group in the 154th place. Among the remaining countries of the Eastern Partnership, Georgia is in the 21st place (within the "mostly free" group), Armenia is 38th and belongs in the "moderately free" group together with Poland (in the 57th place), while Azerbaijan is ranked 88th and Moldova 115th, both in the "mostly unfree" category where Russia is classified as well in the 139th place. Positive trends in the Ukrainian economy were noted particularly in the monetary freedom (71.0) and business freedom categories (47.6), while declines were recorded in the labour freedom (49.9) and freedom from corruption categories (23.0).²⁵⁸

²⁵⁷ 2013 *Index of Economic Freedom, Country Rankings*, <<http://www.heritage.org/index/ranking>>, [accessed on: 23rd January 2013]. The countries that scored from 80 to 100 points are considered "free" (the highest rank).

²⁵⁸ B. PISKORSKA, *Perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [in:] B. PISKORSKA (ed.), *Ukraina po wyborach*, pp. 145–146.

Table 18: Index of Economic Freedom,
Heritage Foundation 2013

Country	2004	2007	2009	2011	2012	2013
Armenia	70.3/23 ²⁵⁹	68.6/34	69.8/31	69.7/36	68.8/39	69.4/38
Azerbaijan	53.4/116	54.3/111	57.9/97	57.9/97	58.9/91	59.7/88
Belarus	43.1/146	47.0/144	44.9/167	47.9/155	49.0/153	48.0/154
Georgia	58.9/78	69.3/30	69.7/32	70.4/28	69.4/34	72.2/21
Moldova	57.1/93	58.7/83	54.8/120	55.7/120	54.4/124	55.5/115
Ukraine	53.7/114	51.5/134	48.8/152	45.8/163	46.1/163	46.3/161

Source: *Index of Economic Freedom, Country Rankings*, Heritage Foundation, <<http://www.heritage.org/index/ranking>>, [accessed on: 6th October 2013].

In the remaining rankings that assess the transformations related to democracy and economic freedom, which are compiled, *inter alia*, by the Bertelsmann Foundation, only two positive examples of countries that have made visible progress, i.e. Moldova and Georgia, were indicated. In the remaining countries, the situation deteriorated significantly in 2013 – to the greatest extent in Armenia as a result of the political crisis after the 2008 election and in Ukraine after the success of the “Orange Revolution” in 2004.²⁶⁰

According to World Trade Organization data – World Economic Outlook,²⁶¹ post-Soviet region countries (former CIS countries) have recorded weak economic and financial growth in recent years.

²⁵⁹ 0 – worst, 100 – best.

²⁶⁰ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, pp. 21–22.

²⁶¹ *The World Economic Outlook, Transition and Tensions*, October 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>>.

**Table 19: Democracy and free market economy status
(Bertelsmann Transformation Index 2012)**

Country	Democracy status	Free market economy status	Overall status	GDP per capita in USD	Poverty	Population
Armenia	5.3	5.9	5.6	5463	12.4	3.1
Azerbaijan	4.0	5.7	4.9	9943	7.8	9.0
Belarus	3.9	4.8	4.4	13928	<2	9.5
Georgia	6.2	5.6	5.9	5073	32.6	4.5
Moldova	7.1	5.4	6.2	3110	12.5	3.6
Ukraine	6.1	5.8	6.0	6721	<2	45.9

Source: *Transformation Index BTI 2012*, <<http://www.bti-project.org/country-reports/pse/blr/>>.

Table 20: Economic development indicators based on annual GDP growth and unemployment rate (%), World Economic Outlook

Country	GDP growth rates			Increase in unemployment rate		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Armenia	7.2	4.6	7.8	19.0	18.5	18.0
Azerbaijan	2.2	3.5	5.6	–	–	–
Belarus	1.5	2.1	2.5	0.6	0.6	0.615
Georgia	6.1	2.5	5.0	15.0	16.7	17.3
Moldova	-0.8	4.0	4.0	5.6	6.2	5.7
Ukraine	0.2	0.4	1.5	7.5	8.0	8.0

Source: *The World Economic Outlook, Transition and Tensions*, October 2012, p. 72. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>>.

According to the WTO report, in 2014 economic growth in Eastern Partnership countries was forecast to slow down slightly – from 3.5% in 2012 to ca. 2% in 2013, and then to increase to 3.5% in 2014. These

projections vary according to the region. Lower growth has been observed in European countries of the former CIS and in energy importers and higher in Central Asia and in energy exporters, i.e. Russia, which is expected to accelerate from 1.5% to 3.5% in 2014.²⁶² In Ukraine, which has been in recession since mid-2012, economic growth is close to zero in the current year and is expected to improve to 1.5% in 2014. Predictably slow progress will be recorded in Belarus, reflecting deteriorating competitiveness and rigid structural factors. In Moldova, activity will be driven by the development of agriculture, exports and consumption. On the other hand, a slowdown is expected in Georgia and Armenia in 2013. While in Armenia the decline is the result of slower growth in the agricultural sector, in Georgia it results from the slowdown in the private investment and loans sector.²⁶³

The main cause of economic regression in Eastern Partnership countries has been a mismatch between their economic structure and the requirements of the free market, which was introduced there as a result of the systemic transformation. A characteristic feature of the economies of Russia and neighbouring countries was their gigantomania. They had the largest industrial plants that employed hundreds of thousands of workers while small industry was almost non-existent. Moreover, a peculiar network of economic dependencies between Russia and the other republics was created. The decrease in the large enterprises' output or their complete closure were the main cause of economic downturn in this group of countries. Another cause was the extremely slow growth in private small and medium enterprises since capital was concentrated in the hands of a limited number of owners. The third cause for the regression was the almost complete absence of foreign investment in the countries analysed. Agriculture also contributed, with

²⁶² *Ibidem*, p. 69.

²⁶³ *Ibidem*, p. 71.

huge state-owned and cooperative farms that could not be distributed among potential private landowners owing to the lack of adequate infrastructure.²⁶⁴ Systemic transition has also led to fundamental changes in the scale and structure of foreign trade. In the initial phase of transformation, Moldova's foreign trade declined by ca. 10%, Belarus' by two-thirds and Ukraine's by one third. Russian foreign trade suffered a smaller 25% contraction.²⁶⁵

A peculiar aspect of the economic situation of post-Soviet countries, which affects the attraction of the European Union's economic offer, is Russia's policy. Russia consistently aims to strengthen its dominant position in the space occupied by Eastern Partnership countries and to consolidate it institutionally. As a result of its failed attempt at reintegrating the countries of the region within the framework of multilateral cooperation structures such as the Commonwealth of Independent States, Russia proposed to implement new projects such as the Customs Union between Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan or the Eurasian Union. The new institutions, aimed at integration, would result in the establishment of a free trade area and the abolition of restrictions on mutual trade.

Modern globalisation and integration processes have also adversely affected Eastern European countries. The 2009 financial crisis in the European Union resulted in a marked decline in trade between the European Union and Eastern Partnership countries. This means that, in fact, the economic situation within the European Union itself and in neighbouring countries rather than the measures undertaken within the framework of the European Neighbourhood Policy and of the Eastern Partnership

²⁶⁴ B. PISKORSKA, *Wymiar wschodni polityki*, pp. 92–93.

²⁶⁵ P. BOŻYK, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1999, pp. 87–107; P. EBERHARDT, *Konsekwencje ekonomiczne procesów transformacji ustrojowej w Polsce oraz u jej wschodnich sąsiadów*, [in:] *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*, J. KITOWSKI (ed.), Rzeszów 1999, pp. 541–553.

have the greatest impact on the extent of economic cooperation.²⁶⁶ The crisis has undoubtedly contributed to slowing down of the expansion of EU influence in its eastern periphery. The asymmetry, which grew during the crisis, between what the European Union had to offer and the requirements and difficulties Eastern Neighbourhood countries had to face, has frustrated and discouraged both sides of the relationship. This situation has provided a good opportunity for Russia to intensify attempts at extending its sphere of influence. Ongoing attempts to redefine the hierarchy of power in the EU have also resulted in the gradual loss of interest in the EU's eastern policy by the country that used to be the key player and promoter of the concept of continuing European integration to the east, i.e. Germany, which has been increasingly focused on EU internal policy. The reduced involvement by this essential partner has been a blow for Polish involvement in its eastern neighbourhood, and thus has jeopardised the fate of the Eastern Partnership.²⁶⁷

Table 21: Overall value of EU trade with Eastern Partnership countries in 2012/Main EU trading partners (rank)

Country	Trade (EUR million)	Imports	Exports
Armenia	112 (951)	107	105
Azerbaijan	37 (16,793)	28	60
Belarus	45 (12,374)	50	37
Georgia	77 (2,652)	86	65
Moldova	75 (2,976)	78	67
Ukraine	22 (38,373)	26	19

Source: *EU trade with the world*, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries>>, [accessed on: 11th December 2013].

²⁶⁶ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, pp. 26–27.

²⁶⁷ A. CIANCIARA, *Kryzys gospodarczy a geopolityczny wybór Ukrainy*, [in:] B. PISKORSKA, *Ukraina po wyborach*, p. 83.

Moreover, the fact that they remain outside major integration centres and the competitiveness of their economies is low translates into the relatively low benefits achieved by these countries from the liberalisation of economic cooperation in the modern world. The enlargement of the European Union to include Central and Eastern European countries has brought important implications for the economic and commercial relations of the new Member States with CIS countries. The new members of the European Union joined the customs union at the same time, and thus adopted EU standards and regulations. The economic and political strengthening of CIS countries is still in the interest of the Union because of the opportunities to extend the European market and to support political transformation in the countries of the region.

The collapse of the Soviet Union resulted in an unprecedented availability and quality of mass education, increase in public awareness and universal respect for dignity and individual rights in Eastern Europe. It has also, however, brought frustrations unknown in the past, including the awareness of the gap, especially economic one, between the East and the West.²⁶⁸ From the point of view of the progress of their transformation, these countries can be classified as “inconsistent reformers”,²⁶⁹ i.e. countries that have more or less consciously opted for gradual and partial reforms whose direction has often been reversed. These countries have seen internal conflicts and some of them are trying to rebuild their

²⁶⁸ *Nowe Szanse Wschodu*, M. DOBROCZYŃSKI, Z. MADEJ (eds.), Warszawa 1993, pp. 7–11.

²⁶⁹ D. Rosati has divided the countries of the region into three groups on the basis of the progress of their transformation: 1) “radical reformers” (Central and Eastern European countries: Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovenia, Slovakia and the Baltic States: Estonia, Lithuania, Latvia); 2) “inconsistent reformers” (South-Eastern European countries: Romania, Bulgaria, Croatia, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Albania, Yugoslavia and states of the former Soviet Union: Russia, Ukraine, Moldova, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan); 3) “non-reformers” – three CIS countries (Belarus, Turkmenistan, Uzbekistan), quoted after B. PIKORSKA, *Wymiar wschodni*, p. 32.

political and economic ties within the Commonwealth of Independent States. The Eastern European economy is suffering from a depression that was supposed to be overcome by the market economy as the replacement for planned economy that had prevailed there for decades on end. Owing to structural deficiencies, socialist countries experienced a slowdown in output and national income growth.²⁷⁰

4. Implications and challenges for the European Neighbourhood Policy

The contemporary shape and evolution of the European Union neighbourhood policy have certainly been affected by various phenomena and processes taking place in the region at which it is targeted. Major developments have included the crisis in relations with Ukraine, which might affect the nature of the EU's future relationship with the remaining Eastern Partnership countries, and Russia's policy in the region (its use of soft and hard power).

4.1. Crisis in the European Union's relations with Ukraine and its impact on relations with the remaining Eastern Partnership countries

Despite the fact that Ukraine was the first Eastern Partnership country with which negotiations on the Association Agreement and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement commenced, the

²⁷⁰ W. STANKIEWICZ, *Determinanty transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [in:] *Globalizacja, integracja, transformacja*, J. MARSZAŁEK-KAWA (ed.), Toruń 2004, p. 208; P. BOŻYK, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1999, pp. 88–91.

current state of bilateral relations is the most disappointing.²⁷¹ The agreements were supposed to bring Ukraine and the other countries closer to the EU. They were treated as a more efficient mechanism aimed at modernisation and European integration than the Partnership and Cooperation Agreements concluded already in the 1990s, which formed the basis for cooperation under the European Neighbourhood Policy. As opposed to the former model, the current agreements contain specific commitments and a detailed schedule for harmonisation with the *acquis communautaire*.

Ukraine's road to meet the EU's requirements and sign the Association Agreement during the third summit of the Eastern Partnership in Vilnius was a very bumpy one from the beginning. The conditions set by the Union concerned progress in introducing reforms, addressing such issues as the selective application of justice against political opponents and releasing political prisoners, i.e. Yulia Tymoshenko who was sentenced to seven years for abusing her power in connection with the conclusion of gas contracts with Russia in 2009, and the former Minister of Internal Affairs Yuri Lutsenko.²⁷² There were also reservations concerning the fairness of the parliamentary election held on 28th October 2012, which was a litmus test of democratisation in Ukraine.

Ukrainian authorities repeatedly stated that they wished to conclude an Association Agreement with the EU, which would help them modernise the state and implement the standards now prevalent in the West in the long term, and in the short term would help restore the confidence of international financial institutions in Ukraine, which is currently mired in crisis. The Ukrainian Ministry of Foreign Affairs claimed

²⁷¹ Negotiations on the Association Agreement with Ukraine started already in 2007, while those with Moldova and Georgia only came three years later, in 2010.

²⁷² *Council Conclusions on Ukraine*, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10.12.2012. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cm_c_data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf>.

that it would do everything to conclude the Association Agreement, as it was a strategically important step both for Ukraine and for the European Union.²⁷³

Efforts by Ukrainian authorities to conclude the agreement and meet all the conditions began in 2013. The Ukrainian government (Verkhovna Rada) approved the wording of the Association Agreement with the European Union and sent it to the President for signature. In September 2013, the Ukrainian Verkhovna Rada passed some of the so-called European statutes required for signing of the Association Agreement, which were deemed indispensable by the EU Council in December 2013; the changes introduced were to concern primarily political reforms, the judiciary and the electoral system.²⁷⁴ Despite the efforts of the delegation of the European Parliament to Ukraine, which included the former Polish President Aleksander Kwaśniewski and the

²⁷³ Statement by the spokesman of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine Yevhen Perebyinis of 12th November 2013.

²⁷⁴ The so-called European statutes were to bring Ukrainian legal solutions closer to EU standards and included a law on the enforcement of court decisions (that would allow Ukraine to comply with the rulings of the European Court of Human Rights) and amendments to the Customs Code (aligning customs duties with those in force in the Union). Repeat votes in parliamentary elections in five districts with a plurality rule where no winners could be determined in 2012 as a result of electoral violations were also announced. Other statutes whose adoption was necessary included amendments to anti-corruption legislation, and the audit of budgetary receipts and not just expenditures by the Accounting Chamber (this would restore one of the elements of the 2004 constitutional reform). In the spring of 2013, several anti-corruption laws were adopted, and on 23 September a draft law on state anti-corruption policy, that would, *inter alia*, establish an independent authority for investigating corruption (a counterpart of the Polish Central Anti-Corruption Bureau) was submitted to the Ukrainian parliament. The Verkhovna Rada also passed several laws required for signing the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) agreement and amendments to the customs tariff. The law on public media attracted considerable criticism from the opposition and was returned to the committee for revision. No anti-discrimination law was adopted, however, which was a condition for the simplification of EU visa procedures.

Irish politician Pat Cox,²⁷⁵ the Ukrainian authorities failed to take any measures related to Yulia Tymoshenko's imprisonment.²⁷⁶

A few days before the 21st November 2013 summit, the Ukrainian government halted its preparations for the signing of the agreement, citing concerns about jeopardising its trade relations with Russia. On the same day, the Ukrainian Parliament rejected six drafts that opened the possibility of treating prisoners abroad and it was decided not to sign the agreement with the EU. This decision sparked protests among the supporters of closer ties with the European Union in Kyiv and in other cities. Despite the fact that the Ukrainian side suspended preparations for the signing of the agreement, the EU reiterated that the offer remained valid and declared its willingness to talk with the Ukrainian authorities. However, on 15th December EU Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy Stefan Füle informed on Twitter that the Union suspended works on the EU-Ukraine agreement.²⁷⁷ According to Catherine Ashton, the signing of the agreement would provide “the best way to address Ukraine's short term economic challenges. Its signature too would

²⁷⁵ On 5th December 2013, the European Parliament decided to end P. Cox's and A. Kwaśniewski's 18-month mission to Ukraine. The mission's main task was to verify whether Ukraine fulfilled the criteria for signing the AA. The preparations for signing involved the adoption of amendments to Ukrainian electoral law and to the legislation on the public prosecutor's office, and also solving the “selective justice” problem. As part of their mission, the observers visited Ukraine 27 times and conducted a large number of meetings with Ukrainian officials, during which the fulfilment of the aforementioned criteria was discussed.

²⁷⁶ In addition to embarking on legal reforms aimed at meeting EU standards, the European Union demanded first of all that the authorities release the former Prime Minister Yulia Tymoshenko who had been sentenced to seven years in prison. This was because in the opinion of the EU, Ms Tymoshenko had fallen victim to the selective application of justice against political opponents.

²⁷⁷ J. FONTANELLA-KHAN, *Twitter diplomacy: Füle vs EU ministers on Ukraine*, Brussels Blog, <<http://blogs.ft.com/brusselsblog/2013/12/twitter-diplomacy-fule-vs-eu-ministers-on-ukraine/>>, [accessed on: 16th December 2013] and Štefan Füle@StefanFuleEU, <<https://twitter.com/StefanFuleEU>>, 15th December 2013 [accessed on: 15th December 2013].

send a powerful signal of confidence to international markets and to financial institutions. And it also serves as a blueprint for political and economic reforms and therefore long term development perspectives”.²⁷⁸

According to the Commissioner for Neighbourhood Policy, “there is... no better signal to send to the citizens who continue to demonstrate peacefully for a secure and prosperous future for them and their children, than a rapid signature of the Association Agreement, with DCFTA”. To this end, both sides should: (a) prepare a roadmap for implementation of the AA/DCFTA; (b) facilitate and continue supporting Ukraine in its endeavours to create the necessary conditions conducive to reaching an arrangement with the International Monetary Fund; (c) use the existing bilateral consultation mechanisms, which will examine swiftly in depth all issues related to the implementation of the AA/DCFTA.²⁷⁹

The offer made by the European Union to sign the Association Agreement and its rejection by Ukraine is a classic case of mutual misunderstanding. The European Union perceived this offer as sufficiently attractive for Ukraine and making its choice between the EU and Russia simpler. On the other hand, President Viktor Yanukovich wanted to play both sides against each other, since he believed it was possible to reap benefits from both Russia and the EU. Both parties perceived the EU as a force rather than a role model and constructed their strategies upon this very premise.²⁸⁰

²⁷⁸ Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council, Brussels, 16th December 2013 131216/04, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131216_04_en.pdf>, [accessed on: 16th December 2013].

²⁷⁹ *EU-Ukraine: Association Agreement is an offer to the country and its people*, European Commission – MEMO/13/1146 Brussels, 12th December 2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1146_en.htm>, [accessed on: 16th December 2013].

²⁸⁰ B. NOWAK, *Demystifying European Enlargement Lessons for Ukraine and Brussels*, “GMFBlog Expert Commentary”, 16th December 2013, <<http://blog.gmfus.org/2013/12/16/demystifying-european-enlargement-lessons-for-ukraine-and-brussels/>>, [accessed on: 16th December 2013].

4.2. *Role of Russia's soft power in the region*

Russia's policy in the region, which it denotes as the zone of its "vital interests", focuses primarily on the priority given to the entire area of the former Soviet Union. The factors that influence these perceptions include geographical proximity, security issues (conflicts, separatist movements), the Russian minority in the territory of these countries, the use of the Russian language and the energy (oil and gas) transmission routes from the East that run through their territories.²⁸¹

After the collapse of the Soviet Union in 1991, these countries found themselves in the sphere of influence of the Russian Federation, which from the outset used hard power as an instrument of foreign policy vis-à-vis the so-called near abroad.²⁸² Russia's actions in Georgia in August 2008 during the conflict in South Ossetia were a demonstration of its military prowess. Additionally, a characteristic element is economic pressure in the form of commercial and energy blackmail ("turning off the gas tap") at times when neighbouring countries attempt to forge closer ties to the West, e.g. when Ukraine did so at the time of the "Orange Revolution" or during the Kyiv demonstrations on the Euromaidan in December 2013.

As the neighbouring societies' attitudes became more favourable towards integration with the European Union, Russia realised that it needed to use other instruments as well in order to make its initiatives more attractive, i.e. to apply soft power. This soft power is manifested primarily through leveraging cultural and linguistic proximity (according to

²⁸¹ A. WŁODKOWSKA, *Wykorzystanie hard i soft power przez Federację Rosyjską i Unię Europejską w regionie czarnomorskim*, [in:] *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, T. KAPUŚNIAK (ed.), IESW, Lublin 2010, pp. 60–63.

²⁸² The Russian Federation considers Ukraine, Moldova and the South Caucasus countries to be its near abroad.

polls, three out of four Ukrainians speak Russian), promoting the language in the mass media and educational or NGO activities.

The most important project established by Russia as a counterweight to the integration with the European Union is the concept of the Eurasian Union. Just as European integration, it also has a formal legal and institutional basis. Countries that join the customs union may count primarily on economic benefits in the form of easier access to the Russian market, financial aid (cheap loans) or preferential prices of energy commodities.²⁸³

The project for forging closer relations between Russia, Kazakhstan and Belarus was put forward in 2009 by the then Russian Prime Minister Vladimir Putin. Initially, the project focused on the introduction of the customs union between the three countries, and from 2012 it also included the Common Economic Space. Similarly as in the case of the EU single market, integration is supposed to bring four freedoms to the area: the freedom of movement of goods, services, capital and labour. Russia has consistently pushed for the countries most interested in forging closer ties with Europe, i.e. Ukraine and Moldova, to participate in the project. Therefore the choice made by Ukraine, which is the largest and economically strongest country in the region, is decisive for the success of both integration projects (the European and Russian ones).²⁸⁴ Another country in the region that has officially declared its willingness to join the customs union is Armenia.²⁸⁵

²⁸³ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, pp. 44–45.

²⁸⁴ The population of Ukraine amounts to 60% of the overall population of all Eastern Partnership countries and its economy is the largest as well (producing 55% of GDP per capita of all Partnership countries in total).

²⁸⁵ During the CU summit in Minsk on 24th October 2013 (with the participation of the leaders of Russia, Kazakhstan and Belarus), Armenia's declaration of willingness to join the UC and a memorandum on tighter cooperation between Armenia and the Eurasian Economic Commission were officially adopted. A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, *Szczyt Unii Celnej – kryzys zamiast sukcesu*, "Analizy OSW", 30th October 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-30/szczyt-unii-celnej-kryzys-zamiast-sukcesu>>, [accessed on: 16th December 2013].

From Russia's point of view, these integration structures are meant to counteract the economic expansion of the European Union and China and the loosening of ties between the CIS countries and Russia. At the same time, close cooperation is to ensure that Russia maintains strong political and economic influence in the area.²⁸⁶

Recent events have demonstrated that Ukraine tried to play a double game from the outset; especially the attitudes and decisions of the then President of Ukraine were in line with the well-known policy of balancing between the EU and Russia and reaping benefits on both sides.²⁸⁷ From the very outset, Russia tried to leverage Viktor Yanukovych's indecision whether to move closer to the EU. Actions by Russia could often be construed as pressure on the EU to accelerate the signing of the Association Agreement and make its terms more palatable. Viktor Yanukovych was interested in gaining economic benefits from both the EU (through the implementation of DCFTA) and from the customs union (the 3+1 formula) without making any political commitments.²⁸⁸ As a result, the more or less diplomatic activities by Russia (the embargo on Ukrainian goods introduced before the Vilnius summit) vis-à-vis Ukraine proved successful. During the December events on the Euro-maidan, Russia supported President Viktor Yanukovych from the very beginning while stressing the illegal and unrepresentative nature of the

²⁸⁶ Despite the numerous limitations of the integration process, including the small number of participating countries and the still early stage of CES implementation, this has been the most far-reaching integration process in the region since the collapse of the Soviet Union. See I. WIŚNIEWSKA, *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, "Prace OSW", 30th July 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2013-07-30/integracja-euroazjatycka-rosyjska-proba-ekonomicznego-scalenia>>.

²⁸⁷ T. IWAŃSKI, R. SADOWSKI, *Ukraina: między Unią Europejską a Unią Celną*, "Analizy OSW", 12th December 2012, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-12-12/ukraina-miedzy-unia-europejska-a-unia-celna>>, [accessed on: 16th December 2013].

²⁸⁸ *Ibidem*.

protests in Ukraine. It claimed that EU countries were the inspiration behind the protests and accused Western politicians who were coming to Kyiv of unacceptable interference in the internal affairs of a sovereign state.²⁸⁹ Finally, on 17th December 2013 Presidents Viktor Yanukovich and Vladimir Putin signed bilateral cooperation agreements between Ukraine and Russia.²⁹⁰ Russia had already announced that it would lower the price of gas for Ukraine to USD 268.5 for 1,000 thousand cubic meters (from around USD 400) by 2019 and would also invest USD 15 billion in Ukrainian government bonds.²⁹¹ Officially, these agreements are not tantamount to Ukraine's accession to the Customs Union.²⁹²

Conclusions

The recent ten years of the European Neighbourhood Policy, including five years within the framework of the EU Eastern Partnership targeted at the Union's eastern neighbours, have been continuously evaluated in terms of policy effectiveness, attractiveness and evolution. Since its establishment in 2003, both the European Union and the states to

²⁸⁹ A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, *Rosja chce zablokować możliwość dialogu Janukowycza z Zachodem*, "Analizy OSW", 11th December 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/eksperci/agata-wierzbowska-miazga>>, [accessed on: 16th December 2013].

²⁹⁰ The documents signed by Ukraine and Russia in Moscow on 17th December 2013 included a package of 14 agreements and declarations on the abolition of trade restrictions between the parties. Officially, President Vladimir Putin stressed that they were not subject to any conditions, e.g. Ukraine's accession to the Customs Union (note: BP).

²⁹¹ *Janukowycz wraca z Moskwy z tarczą*, Euractiv.pl, 18.12.2013, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/janukowycz-wraca-z-moskwy-z-tarcz-005327>>, [accessed on: 18th December 2013].

²⁹² A. RETTMAN, *Ukraine opts for Russian bailout instead of EU treaty*, Euobserver.com, 18th December 2013, <<http://euobserver.com/foreign/122526>>, [accessed on: 18th December 2013].

which the policy was addressed have undergone numerous changes. The economic and financial crisis that hit the European Union as well as constant differences of opinion between Member States as to the methods of its solution and the future of the entire integration project undermined the entire organisation's position in the international arena. Moreover, the European Union has been constantly confronted with the need to respond and adapt its foreign policy to the needs and circumstances arising from the limited democratisation in Southern and Eastern Europe as well as in North Africa. Additionally, the fact that in 2004 and 2007 the EU moved closer to the unstable South Caucasus region forced decisive steps to protect the security of its external borders. At that time, the European Union realised its limited ability to manage conflicts in the eastern neighbourhood. With this in mind, there is a risk that the eastern direction may be increasingly neglected in EU external policy. EU policymakers do not speak with one voice on strategic directions, while the emerging problems in North Africa and in the Middle East may be assigned higher priorities not only in financial terms.

The countries covered by the Eastern Partnership initiative are highly diverse with respect to the extent of the changes taking place (some have even halted them altogether) and this determines the evolution of the European Neighbourhood Policy. This has been the outcome of a complex network of factors, the majority of which focus around the developments in Ukraine and the policy pursued by the authorities in Kyiv; Ukraine has so far provided the model for EU relations with the remaining beneficiaries of the Eastern Partnership. The analysis conducted demonstrates that internal conditions in Eastern European and South Caucasus countries have largely determined the adaptation of EU external initiatives. The evidence includes, *inter alia*, the assessment whether the transformation towards democratic government is effective, of the freedom of establishment and the level of corruption, and of the stability of individual countries. These factors have led to persistent disparities

between the Western world and the Soviet legacy in the East. In most countries (e.g. Belarus, Azerbaijan), the lack of progress in the transformation process may be blamed on the semi-authoritarian or authoritarian ruling elites. However, the countries that for a time appeared to be the closest to Western European values and standards (e.g. Ukraine), have gravely disappointed and strayed from the EU path against the wishes of parts of their populations. Additionally, most of them face economic crisis and so-called frozen conflicts in their territory (Moldova, Armenia, Azerbaijan, Georgia), which hinder their development.

Therefore the effects of transformation in the neighbourhood, which are smaller than those expected by the European Union, place considerable restrictions on the instruments applied by the Union to stimulate change. The EU has not become an agent of change in Eastern Europe to the extent it wished.²⁹³ The instruments and structures developed within the framework of the European Neighbourhood Policy and of the Eastern Partnership are overly bureaucratic, which prevents them from responding quickly enough to the dynamic processes that take place in Eastern Partnership countries. The dynamics of change within the European Union itself, conditioned by the financial crisis, the allocation of the new external policy budget or the incompatibility of interests between individual Member States vis-à-vis the EU's diverse neighbourhood, very much limits the possible impact of this initiative.

In current political and economic conditions, the absence of will to advance integration with neighbours and of unanimity on long-term objectives is the most prominent feature. This results in the postponement of specific obligations vis-à-vis eastern neighbours (e.g. the abolition of the visa regime). On the other hand, Eastern Partnership countries, which are feel no pressure, and above all have not been presented with an attractive offer in exchange for the high economic and

²⁹³ R. SADOWSKI, *Partnerstwo w czasach kryzysu*, p. 47.

political costs of the reforms introduced, defer the process of forging closer links with the West. Some of them, like Ukraine now, are willing to return to the policy of “balancing” between the EU and Russia, especially in economic matters.

When analysing the reasons that prevented Ukraine from signing the Association Agreement with the European Union in late November 2013, which may have a big impact on the implementation of the Eastern Partnership initiative with respect to the remaining neighbours, one should primarily account for the attitude of Russia, which is an important external actor. Russia skilfully uses both hard and soft instruments to compete ever more effectively with the European Union for influence in the area of their shared interest. This may be an indication of the weakness of EU soft power as projected by the European Neighbourhood Policy. This weakness manifests itself not only in economic, but also in e.g. institutional or political terms and can also be observed in the context of other actions undertaken within the framework of the EU’s foreign policy. A proof of that is the attitude towards Syria, Afghanistan, Belarus or Ukraine. Although these are disparate cases and set in different international and internal contexts, to a greater or lesser degree they all reflect the divisions present within the Union, the weakness of its foreign policy and its limited ability to influence the international situation, even (as was the case with Ukraine) in its immediate vicinity.²⁹⁴

How should then EU foreign policy instruments and strategies be redefined in view of the anti-democratic tendencies present in neighbouring countries?

Firstly, a lively debate – and perhaps even a coherent vision of EU policies and positions in the international environment – is required. This

²⁹⁴ S. WOJCIECHOWSKI, *Słabość polityczna Unii Europejskiej i jej przyczyny – kasus Ukrainy*, “Biuletyn Instytutu Zachodniego”, No. 151/2013, 16th December 2013, p. 2, <http://www.iz.poznan.pl/news/823_UE%20i%20Ukraina.pdf>, [accessed on: 18th December 2013].

should be accompanied by an analysis of EU development trends or concepts and ways of addressing key issues. It is therefore necessary to develop a comprehensive strategy for conducting the EU's foreign policy, its priorities, its scope or the methods of its implementation. Given the number and complexity of the problems at hand, the present situation significantly undermines both the Union's position and its image in the eyes of its eastern neighbours.

Second, the issues related to the EU's foreign policy must be addressed quickly and comprehensively, primarily with respect to Ukraine. These actions must be based, *inter alia*, on precisely defined long-term objectives, the identification of appropriate means, the activation of appropriate mechanisms and on the Member States working out a consensus that would strengthen the EU in political, logistic, financial and image terms. All these measures could eventually make the European Union a significant player in the international arena. In view of having been defeated in the "information war" in Ukraine, the EU must start to promote its soft power and appeal so as not to lose against Russia at an early stage.

Third, the European Union must reduce the gap in its relations with the citizens of Eastern Partnership countries. The best way to do that is to improve the lives of their populations, and the right instrument to achieve that is the removal of visa restrictions. Here, Russia has a more attractive proposal for these countries and their citizens once again.²⁹⁵ For these reasons, it is not so obvious now that these countries will "choose Europe".

Fourth, another problem is comprised by sensitive geopolitical issues and mostly the fact that Eastern Partnership countries lie between the EU and Russia. Russia has a fixed vision for arranging this region that is

²⁹⁵ The exception is Moldova, which already signed a visa liberalisation agreement at the beginning of 2014.

quite opposite to that of the EU. It lures the countries in question with institutional integration measures ranging from a free trade area to a customs union; in theory, these will not require much effort from them unlike the offer put on the table by the European Union. This is why the EU should offer greater benefits from cooperation provided that clear changes take place in these countries. The final proposal within the framework of the Eastern Partnership should be a “clear European perspective” if they consistently follow the path of Europe-oriented reforms.

Finally, the EU should classify the signatories of the current Eastern Partnership initiative according to their explicit declarations and evidence of commitment to European integration and the continuing implementation of democratic reforms. This clear division should include potential members of the EU, i.e. Ukraine, Moldova and Georgia; the countries interested in cooperation only, i.e. Armenia and Azerbaijan; and those not interested at all, i.e. Belarus. Particular attention should be paid to the bilateral dimension but without prejudice to the multilateral and regional levels. ■

About the Author

Beata Piskorska, Ph.D. graduated from the Faculty of Political Science of the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin. She earned her Ph.D. in political science. She is currently an Assistant Professor at the International Relations Research Cluster of the Institute of Political Science and International Affairs at the John Paul II Catholic University of Lublin. She has made numerous study visits and completed international internships at the European Commission and the European Parliament in Brussels, at the London School of Economics (LSE), in Kyiv and also at the Lesya Ukrainka East European National University in Lutsk.

Her research interests focus on the issues of European integration, especially the eastern policy of the European Union (the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership), the EU's position in the international arena and soft power in international relations. She has authored several publications and articles in this field, including the “Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej” [“Eastern Dimension of European Union Policy”] (Toruń 2008) and “Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej” [“Institutionalisation of the EU Common Foreign and Security Policy”] (Toruń 2002) monographs; she has also edited “Unia Europejska i Rosja. W kierunku nowego otwarcia” [“European Union and Russia. Towards a New Opening”] (Lublin 2012) and “Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012: proeuropejska perspektywa?” [“Ukraine After the 2012 Parliamentary Elections: A Pro-European Perspective?”] (Lublin 2013).

References

- A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, European Council, Brussels, 12th December 2003, <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
- An agenda for Europe, From the World in 2007*, <http://www.economist.com/theworldin2007/europe/displayStory.cfm?story_id=8132709&d=2007>.
- ANANICZ S., *Arabska wiosna: wyzwania i szanse dla Partnerstwa Wschodniego*, "Sprawy Międzynarodowe", No. 3, 2011.
- ANANICZ S., *Armenia odwraca się od UE*, "Analizy OSW", 4th September 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue>>, [accessed on: 11th December 2013].
- ANDREEV S.A., *The Future of European Neighbourhood Policy and the Role of regional cooperation in the Black Sea*, "Southeast European and Black Sea Studies", Vol. 8, June 2008, No. 2.
- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part*, <http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>.
- Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part*, <http://eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm>.
- BAEV P.K., *A Matrix for Post-Soviet 'Color Revolutions': Exorcising the Devil from the Details*, "International Area Studies Review", Vol. 14/3, June 2011.
- BARCANI E. (ed.), *Democratization and Hybrid Regime*, Florence 2010.
- BARCZ J., *Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003.
- BAUER P., *The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?*, "Perspectives on European Politics and Society", Vol. 12, No. 4, 420–439, December 2011.

- BENDIEK A., KRAMER H. (eds.), *The EU as a Strategic International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities*, "European Foreign Affairs Review", No. 15, 2010.
- BJÖRKDAHL A., *Normative and Military Power in EU Peace Support Operations*, [in:] *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, R. WHITMAN (ed.), New York 2011.
- BLOCKMANS S., ŁAZOWSKI A., *The European Union and Its Neighbours: Questioning Identity and Relationships*, [in:] *The European Union and Its Neighbours. A Legal Appraisal of the EU's Policies Stabilisation, Partnership and Integration*, S. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI (eds.), The Hague 2006.
- BOŻYK P., *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1999; EBERHARDT P., *Konsekwencje ekonomiczne procesów transformacji ustrojowej w Polsce oraz u jej wschodnich sąsiadów*, [in:] *Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej*, J. KITOWSKI (ed.), Rzeszów 1999.
- BRINCKER B., *Cultural Foundations of the Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Cases of Britain, Denmark and Germany*, London 2003.
- CAŁUS K., *Reformy w Mołdawii: umiarkowane postępy, niepewne perspektywy*, "Komentarze OSW", 23rd January 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-0123/reformy-w-moldawii-umiarkowane-postepy-niepewne-perspektywy>>.
- CAŁUS K., *Nowy rząd w Mołdawii: chwiejny consensus*, "Analizy OSW", 5 June 2013.
- Civil Society Forum*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/civil-societyforum>>.
- CHMIEL B., *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2002.
- Civil Society Forum in Poznan* 28th–30th November 2011, <<http://www.eap-csf.eu/en/news-events/upcoming-meetings/civil-society-forum-in-poznan28-30-november>>, [accessed on: 19th January 2012].
- Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission IP/13/117027/11/2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-170_en.htm>, [accessed on: 28th November 2013].

- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*
“Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4.12.2006, COM(2006) 726 final.
- Council Conclusions on Ukraine*, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10.12.2012. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf.
- Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20th February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006, OJ L 270M, 29.9.2006.
- Council Joint Action 2003/496/CFSP* of 3rd July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus, OJ L 169, 08/07/2003 P. 0074–0075.
- Council Joint Action 2006/121/CFSP* of 20th February 2006 appointing the European Union Special Representative for the South Caucasus, OJ L 49, 21.2.2006.
- Council Joint Action 2001/759/CFSP* of 29th October 2001 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in South Ossetia, OJ 2001 L 286/4.
- Council Joint Action 2003/473/CFSP* of 25th June 2003 regarding a contribution of the European Union to the conflict settlement process in Georgia/South Ossetia, OJ 2003 L 157/72.
- Council Joint Action 2004/523/CFSP* of 28th June 2004 On the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS, OJ 2004 L 228/21.
- Council Joint Action 2008/736/CFSP* of 15th September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, OJ 2008 L 248/26.
- Council of the European Union, Council conclusions on Georgia*, Brussels, 15th and 16th September 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/102749.pdf>.

- Council Joint Action* 2008/760/CFSP of 25th September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia, OJ 2008 L 259/16.
- Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine*, [in:] “Helsinki European Council, Presidency Conclusions, 11th December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm>.
- Commission proposes visa-free regime to Moldova*, European Commission – IP/13/1170, 27 November 2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1170_en.htm>.
- Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004, COM (2004) 373 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Budget for Europe 2020*, COM (2011) 0500.
- Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Brussels, 1 July 2003, COM (2003) 393 final.
- Communication from the Commission to the Council to the European Parliament and the Council on the Eastern Partnership*, COM (2008) 823, Brussels, 3.12.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>>.
- Thematic Platforms*, <http://www.easternpartnership.org/thematic_platforms>.
- DRESCHER W., *The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?* “Discussion Paper”, Center for European Integration Studies 194, 2009.
- DUCHĚNE F., *Europe’s Role in World Peace*, [in:] *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, R.J. MAYENE (ed.), London 1972.
- A Secure Europe in a Better World*, Council of the European Union, Luxembourg 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ENC.pdf>, [accessed on: 26 August 2014].
- EU-Ukraine Action Plan*, 21st February 2005, Brussels. Full version of the document: <http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf>.

EU: Focus on Rights in Eastern Partnership, Take Principled Approach to Deepening Ties with Post-Soviet Neighbours, 15th November 2013, <<http://www.hrw.org/news/2013/11/15/eu-focus-rights-eastern-partnership>>.

EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement, European Commission – External Relations, was adopted by the EU-Ukraine Cooperation Council on 23rd November, 2009, and entered into effect on 24th November, 2009, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/action_plans/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [accessed on: 25th November 2013].

External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union, S. GRILLER, B. WEIDEL (eds.), Wien 2002.

Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12>.

European Union Foreign Policy. Towards a Neighbourhood Strategy, R. DANNREUTHER (ed.), London, New York 2004.

European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>. Support for Eastern Partnership countries, MEMO data 08/762, 3rd December 2008.

Eastern Partnership Funds, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>>.

European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine, [in:] “Hel-sinki European Council, Presidency Conclusions, 11th December 1999, Annex V”, <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/december99/dec99/annexe_en.htm>.

European Neighbourhood and Partnership Instrument, <<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/>>.

European Union funding for the Neighbourhood and Russia, Neighbourhood Info Centre, *An ENPI project*, 2013 edition, www.enpi-info.eu.

European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2012 Regional Report: Eastern Partnership*, Accompanying the document *Joint Communication*

to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *European Neighbourhood Policy: Working Towards a Stronger Partnership*, Brussels, 20.3.2013 SWD(2013) 85 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf>, [accessed on: 25th November 2013].

Europolitics, 22nd February 2011.

Eastern Partnership Summit: Joint Declaration, Prague, 7 May 2009, <<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/press-releases/eastern-partnership-summit:-natural-dimension-of-eu-foreign-policy-20997>>, [accessed on: 12th May 2013].

Eastern Partnership Funds, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/easternpartnership>>.

EMERSON M., AYDIN S., NOUTCHEVA G. ET AL., *The Reluctant Debutante, The European Union as Promotor of Democracy in its Neighbourhood*, [in:] *Democratisation in the European Neighbourhood*, M. EMERSON (ed.), Brussels 2005.

Europe will succeed if we work together, Priorities of the German Presidency, 1 January 2007, <<http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2006/11/2006>>.

EU Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia, <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/philippe-lefort/index_en.htm>, [accessed on: 12th December 2013].

EU-Ukraine: Association Agreement is an offer to the country and its people, European Commission – MEMO/13/1146, Brussels, 12th December 2013, <http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-13-1146_en.htm>, [accessed on: 16th December 2013].

EUJUST THEMIS/Georgia, <<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-themis-georgia/>>, [accessed on: 12th December 2013].

EUMM Georgia: Five years building dialogue in the field, <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/news/201309.18_en.htm>, [accessed on: 12th December 2013].

EU Cooperation with the New Independent States and Mongolia, <<http://europa.eu.int/comm/dgla/nis/intro/index.htm>>.

- EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, 23 November 2009, <http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf>, [accessed on: 20th January 2012].
- European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007–2013*, <http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm>. Support for Eastern Partnership countries, MEMO data 08/762, 3rd December 2008.
- Factsheet. EIB financing in the EU's Eastern Neighbours*, <http://www.eib.org/projects/publications/eib_factsheet_eastern_neighbours.htm>.
- First meeting of the Civil Society Forum* (16th–17th November 2009) – Brussels, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/first_csf_meeting_2009_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].
- FONTANELLA-KHAN J., *Twitter diplomacy: Füle vs EU ministers on Ukraine*, Blog Brussels, <<http://blogs.ft.com/brusselsblog/2013/12/twitter-diplomacy-fule-vs-eu-ministers-onukraine/>>, [accessed on: 16th December 2013].
- FORSBERG T., *Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type*, “Journal of Common Market Studies”, 2011, Vol. 49, No. 6.
- Freedom in the World, Democratic Breakthroughs in the Balance* 2013, <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>>, [accessed on: 18th November 2013].
- FURMAN D., *Communists and Democracy*, “Nezavisimaya gazeta”, 29th April 2009.
- FURMAN D., *The general and the particular in the political development of post-Soviet states*, [in:] M. LIPMAN, A. RYABOV (eds.), *The ways of Russian post-Communism*, Moscow: Carnegie Center 2007.
- GALTUNG J., *The European Community, a Superpower in the Making*, Oslo 1973.
- GINSBERG R.H., *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, “Journal of Common Market Studies”, No. 37, 1999.
- Grading the Eastern Partnership: Between Fair and Poor*, New Eastern Europe Expert Panel, “New Eastern Europe”, No. 4 (IX)/2013, pp. 29–30.
- Group of Friends of Eastern Partnership*, <<http://www.easternpartnership.org/eap-institutions/group-friends-eastern-partnership>>.

- GOVAERE I., *The External Relations of the EU. Legal Aspects*, [in:] *European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?*, D. MAHNCKE, A. AMBOS, CH. REYNOLDS (eds.), Brussels 2004.
- HAAS E.B., *International Integration: The European and the Universal Process*, "International Organization", No. 15, 1961.
- HANSEN S., *Integration in the post-Soviet space*, "International Area Studies Review" 16(2).
- HILL C., *Cheques and balances. The European Union's Soft Power strategy*, [in:] *Soft Policy and US Foreign Policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives*, I. PARMAR, M. COX (eds.), New York 2010.
- HILL C., *European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model – or Flop?*, [in:] *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, R. REINHARDT (ed.), London 1990.
- HILL C., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, "Journal of Common Market Studies", No. 18, 1993.
- HIX S., *The Political System of the European Union*, Houndmills: MacMillan 1999.
- HUTCHESON D.S., KOROSTELEVA E., *The Quality of democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006.
- HUFF A., *The role of EU defence policy in the eastern neighbourhood*, EUISS "Occasional Paper", No. 91, May 2011.
- HYDE-PRICE A., *European Security, Strategic Culture and Use of Force*, "European Security", 13, No. 13, 2004.
- Corruption Perceptions Index 2013*, <<http://cpi.transparency.org/cpi2013>>.
- Informacja na temat procesu uruchamiania inicjatyw UE w ramach Partnerstwa Wschodniego*, <<http://www.msz.gov.pl/index.php?document=39768>>.
- IWAŃSKI T., SADOWSKI R., *Ukraina: między Unią Europejską a Unią Celną*, "Analizy OSW", 12th December 2012, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-12-12/ukraina-miedzy-yunia-europejska-a-unia-celna>>, [accessed on: 16th December 2013].
- Janukowycz wraca z Moskwy z tarczą*, Euractiv.pl, 18 December 2013, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/janukowycz-wraca-z-moskwy-z-tarcz-005327>>, [accessed on: 18th December 2013].

JAROSZEWICZ M., CAŁUS K., *Moldawia wypełniła kryteria reżimu bezwizowego z UE*, "Analizy OSW", 20th November 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-1120/moldawia-wypelniła-kryteria-reżimu-bezwizowego-z-ue>>.

Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership, Brussels, 20.3.2013 JOIN(2013) 4 final, <http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_comm_conjoint_en.pdf>.

Joint Statement on the Partnership for Modernisation, EU-Russia Summit, 31st May–1st June 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf>.

KACA E., *Przyszłość zasady "więcej za więcej" w polityce sąsiedztwa*, "Biuletyn PISM", No. 101 (966), 2012.

KAGAN R., *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York 2003.

KAŹMIERKIEWICZ P., *Jak skutecznie wspierać ukraińskie społeczeństwo obywatelskie*, "Analizy i Opinie", Instytut Spraw Publicznych, No. 131, August 2012.

KELLY & N. ROSS SMITH, *The EU's Reaction to the Arab Spring: External Media Portrayals in China, India and Russia*, "European Foreign Affairs Review", 18, No. 2, 2013.

KEMPE I., *From an European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*, "CAP Policy Analysis", No. 3, May 2006.

KEYSIŃSKI K., *Kampania prezydencka na Białorusi*, "Analizy OSW", 15th December 2010, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-15/kampania-prezydencka-na-bialorusi>>.

Komisarz Füle za perspektywę członkostwa dla państw Europy Wschodniej, "Tydzień na Wschodzie", 7th November 2012, Ośrodek Studiów Wschodnich, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-11-07/komisarz-f-le-za-perspektywa-czlonkostwa-dla-panstw-europ>>, [accessed on: 15th November 2013].

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership, Brussels, 3.12.2008, COM(2008) 823 final.

- LAÏDI Z., *Norms over Force: The Enigma of European Power*, [in:] *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, Z. LAÏDI (ed.), New York, 2008.
- LANG K.O., *The Role of the German and Czech Presidencies in the Definition of an Eastern Dimension for the ENP*, [in:] *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, L. DELCOUR, E. TULMETS (eds.), Paris 2008.
- LANG M., *Realizacja koncepcji Unii Europejskiej jako "mocarstwa niewojskowego" w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, <www.geopolityka.net>, [accessed on: 9th October 2012].
- LEGUCKA A., *Geopolityczne uwarunkowania i konsekwencje konfliktów zbrojnych w obszarze poradzieckim*, Warszawa 2013.
- LUCARELLI S., FIORAMONTI L., *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London, New York: Routledge 2010.
- Making Ukrainian Civil Society Matter: Enabling Ukrainian NGOs to absorb international assistance. A review of capacity gaps and needs for institutional support*, I. BEKESHKINA, P. KAŻMIERKIEWICZ, Warszawa 2012.
- MANOLI P., *EU's flexible regional multilateralism towards its Black Sea neighbourhood*, "Southeast European and Black Sea Studies", Vol. 12, No. 3, September 2012.
- MANNERS I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, "Journal of Common Market Studies", No. 40/2, 2002.
- MARCINKOWSKA P., *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, [in:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, A. SZEPTYCKI (ed.), Warszawa 2011.
- MATUSIAK M., *Gruzińskie wybory. Między silnym państwem a demokracją*, "Punkt Widzenia OSW", No. 29, July 2012, <http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PW_29_PL_1.pdf>.
- MISSIROLI A., *The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership*, [in:] *Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*, "Chaillot Papers", September 2003, No. 64. <<http://www.Iss-eu.org/chaillot/>>.
- Miliony dla Partnerstwa Wschodniego*, <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artykuł/miliony-dla-partnerstwa-wschodniego-005308>>, [accessed on: 15th December 2013].

- MCCORMICK J., *The European Superpower*, New York 2007.
- MOLHANOV M.A., *Ukraine and the EU: a Perennial Neighbour?*, "European Integration" December 2004, Vol. 26, No. 4; A. MOSHES, *Ukraine in tomorrow's Europe*, "Fiaa Report" 2003, No. 4.
- MORLINO L., "Good" and "Bad" Democracies: *How to Conduct Research into the Quality of Democracy*, [in:] D.S. HUTCHESON, E. KOROSTEVA, *The Quality of democracy in Post-Communist Europe*, London and New York: Routledge 2006.
- Neighbourhood Investment Facility*, <<http://www.easternpartnership.org/programmes/neighbourhood-investment-facility>>.
- NOUTCHEVA G., POMORSKA K., BOSSE G., *Values versus security? The choice for the EU and its neighbours*, [in:] G. NOUTCHEVA, K. POMORSKA, G. BOSSE (eds.), *The EU and its Neighbours. Values versus security in European foreign policy*, Manchester University Press, Manchester and New York 2013.
- NOWAK B., *Demystifying European Enlargement Lessons for Ukraine and Brussels*, "GMFBlog Expert Commentary", 16th December 2013, <<http://blog.gmfus.org/2013/12/16/demystifying-european-enlargement-lessons-for-ukraine-and-brussels/>>, [accessed on: 16th December 2013].
- "*Non paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu rozszerzonej Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów*", <<http://www.msz.gov.pl/>>.
- Nowe szanse Wschodu*, M. DOBROCZYŃSKI, Z. MADEJ (eds.), Warszawa 1993.
- NYE J.S., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.
- NYE J.S., *The Future of Power*, New York 2011.
- NYE J.S., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Moldova Early Parliamentary Elections*, 28th November 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2011, <<http://www.osce.org/odihhr/75118>>.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia Parliamentary Elections*, 1 October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2012, <<http://www.osce.org/odihhr/elections/98399>>.
- PACE M., *The Construction of EU Normative Power*, "Journal of Common Market Studies", 2007, Volume 45, No. 5.

- Eastern partnership: CoR gears up to support the structural reforms needed in the partner countries*, Committee of the Regions, The EU's assembly of regional and local representatives, Press Release, 13th December 2010, Brussels, COR/10/92, <http://europa.eu/rapid/press-release_COR-10-92_en.htm?locale=en>, [accessed on: 26th August 2014].
- PARZYMIES S. (ed.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.
- PARZYMIES S., *Polityczne aspekty Partnerstwa Wschodniego*, [in:] *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, A. SZEPTYCKI (ed.), Warszawa 2011.
- PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ K., *Integracja czy imitacja? Unia Europejska wobec wschodnich sąsiadów*, Prace OSW, No. 36, Warszawa 2011.
- PISKORSKA B., *Mołdawia i Naddniestrze w polityce wschodniej Unii Europejskiej*, [in:] *Konflikty niskiej intensywności w Naddniestrzu*, M. CELEWICZ, J. KŁOCZOWSKI, M. PIETRAŚ (eds.), Lublin 2006.
- PISKORSKA B., *Soft power w polityce zagranicznej Unii Europejskiej* [materials submitted for publication after the Political Science Congress at the Adam Mickiewicz University in Poznań, September 2012].
- PISKORSKA B., *Partnerstwo Wschodnie po reformie instytucjonalnej Unii Europejskiej w zakresie stosunków zewnętrznych – wnioski z realizacji i perspektywy dla Polski*, [in:] P. TOSIEK (ed.), *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012.
- PISKORSKA B., *Polityka Unii Europejskiej wobec krajów Kaukazu Południowego*, [in:] A. STASZCZYK (ed.), *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy w polityce Unii Europejskiej*, Szczecin 2011.
- PISKORSKA B., *Nie tylko miękka siła: Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, "Roczniki Nauk Społecznych KUL" 3/2013 (to be published).
- PISKORSKA B. (ed.), *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?*, Lublin 2013.
- PISKORSKA B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- PISKORSKA B., *Progres czy regres? Polityka wschodnia Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, [in:] *Unia Europejska – Polska – Ukraina, społeczno-kulturalny*,

- polityczny-gospodarczy wymiar współpracy*, “Gnieźnieńskie Studia Europejskie – Seria Monografie”, Vol. 7, Poznań 2012.
- Presidency Conclusions, European Council Conclusions*, Brussels, 11th–12th December 2008, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf>, [accessed on: 12th October 2013].
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument*, Brussels, 7.12.2011, COM(2011) 839 final, 2011/0405 (COD), <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf>, [accessed on: 28th November 2013].
- Progress Reports*, <http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm>, [accessed on: 25th November 2013].
- DI QUIRICO R., *The Prospect for Democratization in the European Union Post-soviet neighbours: An overview*, “Comparative European Politics” 2011, Vol. 9, 4/5.
- RAIK K., *The EU and Mass Protests in the Neighbourhood: Models of Normative (In)action*, “European Foreign Affairs Review”, 17, No. 4, 2012.
- Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in Changing World*, European Council, S407/08, Brussels, 11th December 2008.
- Remarks by EU High Representative Catherine Ashton following the Foreign Affairs Council, Brussels, 16th December, 2013 Brussels, 16th December 2013 131216/04, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131216_04_en.pdf>, [accessed on: 16th December 2013].
- RETTMAN A., *Ukraine opts for Russian bailout instead of EU treaty*, Euobserver.com, 18th December 2013, <<http://euobserver.com/foreign/122526>>, [accessed on: 18th December 2013].
- RETTMAN A., *NATO Chief: EU soft power is “no power at all”*, <EUobserver.com/Defence/120046>, [accessed on: 7th May 2013].
- SADOWSKI R., *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, “Punkt Widzenia OSW”, No. 36, Warszawa, July 2013.
- SJURSEN H., *What kind of power?*, “Journal of European Public Policy”, No. 13, March 2006.

- SJURSEN H., *The EU as a “normative” power: How can this be?*, “European Journal of Public Policy”, 2006, 13/2.
- SMITH K.E., *The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?*, “The International Spectator”, 35, No. 2, 2000.
- SMITH H., *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London 2002.
- STAVRIDIS S., *Why the “Militarizing” of the European Union is Strengthening the Concept of a “Civilian Power Europe”*, “Robert Schuman Centre, Working Paper”, No. 2001/17.
- SEREBRIAN O., *Geopolityczne uwarunkowania Republiki Mołdowy*, [in:] A. JAWORSKA (ed.), “Zeszyty Naukowe Koła Wschodnioeuropejskiego Stosunków Międzynarodowych”, special issue No. 1, Wrocław 2003.
- SADOWSKI R., *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*. “Komentarze OSW”, 25th May 2012, <<http://www.osw.waw.pl/publikacje/komentarzeosw/2012-05-25/pakiet-europejskiej-polityki-sasiedztwa-wnioski-dla-wschodnich>>, [accessed on: 27th November 2013].
- SCHUMACHER T., *New Neighbours, Old Formulas. The ENP One Year After the Start of the Arab Spring*, [in:] *The Arab Spring: One Year Later: Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab European Cooperation*, A. GHALI, I. HEGAZY (eds.), “Europe in Dialogue”, issue 2, 2012.
- Second meeting of the Civil Society Forum* (18th–19th November 2009) – Berlin, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/second_csf_meeting_2010_en.htm>, [accessed on: 20th January 2012].
- SHERR J., *Hard power in the Black Sea region: a dreaded but crippled instrument*, “Southeast European and Black Sea Studies”, Vol. 11, No. 3, September 2011.
- STANKIEWICZ W., *Determinanty transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [in:] *Globalizacja, integracja, transformacja*, J. MARSZAŁEK-KAWA (ed.), Toruń 2004.
- STARZYK J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

- Statement by EU High Representative Catherine Ashton on recent events in Ukraine on Kiev's Maidan Square*, Brussels, 1st December 2013, 131211/02, <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_02_en.pdf>, [accessed on: 12th December 2013].
- Štefan Füle@StefanFuleEU, <<https://twitter.com/StefanFuleEU>>, accessed on: 15th December 2013].
- The CSF Steering Committee*, <http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/steering_committee_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].
- The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2009*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2009/index_en.htm>.
- The Eastern Partnership Multilateral Platforms – 2010*, <http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/2010/index_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].
- The Eastern Partnership – Flagship Initiatives*, <http://eeas.europa.eu/eastern/initiatives/index_en.htm>, [accessed on: 19th January 2012].
- The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments*, Brussels, 11th December 2013, European Commission – Memo/13/1134, 11/12/2013, <http://Europa.Eu/Rapid/Press-Release_Memo-13-1134_en.htm>, [accessed on: 11th December 2013].
- The European Union and Democracy Promotion. A Critical Global Assessment*, R. YOUNG (ed.), Baltimore 2010.
- The Partnership and Co-operation Agreement (PCA) between Ukraine and the EU – Idea and Reality, in Ukraine on the Road to Europe*, LUTZ HOFFMANN, FELICITAS MÖLLERS (eds.), New York 2001.
- The Report of the European Commission for the Lisbon European Council of June 1992*. <<http://www.europa.eu.int>>.
- The Frontiers of Europe and Wider Europe Strategy*, v. POSELSKY, “Eurojournal”, July 2004, <<http://www.eurojournal.org.pl>>.
- The EU's Relations with Eastern Europe & Central Asia – Partnership & Co-operation Agreements*, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index/htm>.
- The World Economic Outlook, Transition and Tensions*, October 2012, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>>.

- TELÒ M., *The EU: Divisions and Unity in European External Policies*, [in:] *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, A. GAMBLE, D. LANE (eds.), Cambridge: Palgrave Macmillan 2012.
- TOJE A., *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, "European Foreign Affairs Review", No. 15, 2010.
- TERLIKOWSKI M., *Na bezdrożach strategicznych ambicji Unii Europejskiej*, "Sprawy Międzynarodowe", 2012, No. 2.
- Ukraina: mieszkańcy na ulicach, a prezydent w Pekinie*, Euractive, 6th December 2013 <<http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/ukraina-mieszkacy-na-ulicach-a-prezydent-w-pekinie-005291>>.
- Ukraina jednak bliżej Wschodu*, Euractive, 30.11.2013.r. <<http://www.euractiv.pl/rozszerezenie/artukul/ukraina-jednak-blijej-wschodu-005275>>, [accessed on: 1st December 2013].
- Vademecum on financing in the frame of the Eastern Partnership*, European Commission External Relations Directorate General European Neighbourhood Policy, 16th December 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf>.
- WAY L., *The Real Causes of the Color Revolutions*, "Journal of Democracy" 19(3) 2008.
- WĄGROWSKA M., *Białoruś i jej sąsiedzi*, report from a conference held by the Centre for International Relations in cooperation with the Stefan Batory Foundation, 25th January 2006.
- What is the agreement on Partnership and Co-operation?* [in:] *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, A. LEWIS (ed.), The Federal Trust Europe's Eastern Borders, London 2002.
- WHITMAN R.G., *The neo-normative turn in theorising the EU's international presence*, "Cooperation and Conflict", 48(2), 2013.
- WHITMAN R., *From Civilian Power to Superpower? The international identity of the EU*, Basingstoke, 1998.
- WHITMAN R., *The Fall and Rise of Civilian Power Europe?*, "National Europe Centre Paper" 2002, No. 16; *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, R. WHITMAN (ed.), New York 2011.

- WILCZAK J., *Partnerstwo Mołdawskie*, "Polityka", No. 49 (2936), 4th December–10th December 2013.
- WŁODKOWSKA A., *Wykorzystanie hard i soft power przez Federację Rosyjską i Unię Europejską w regionie czarnomorskim*, [in:] *Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego*, T. KAPUŚNIAK (ed.), IEŚW, Lublin 2010.
- WIERZBOWSKA-MIAZGA A., *Szczyt Unii Celnej – kryzys zamiast sukcesu*, "Analizy OSW", 2013-10-30, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-30/szczyt-unii-celnej-kryzys-zamiast-sukcesu>>, [accessed on: 16th December 2013].
- WIERZBOWSKA-MIAZGA A., *Rosja chce zablokować możliwość dialogu Janukowycza z Zachodem*, "Analizy OSW", 11th December 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/eksperci/agata-wierzbowska-miazga>>, [accessed on: 16th December 2013].
- WIŚNIEWSKA I., *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, "Prace OSW", 30th July 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2013-07-30/integracja-euroazjatycka-rosyjska-proba-ekonomicznego-scalenia>>.
- WOJCIECHOWSKI S., *Słabość polityczna Unii Europejskiej i jej przyczyny – kasus Ukrainy*, "Biuletyn Instytutu Zachodniego", No. 151/2013, 16th December 2013, <http://www.iz.poznan.pl/news/823_UE%20i%20Ukraina.pdf>, [accessed on: 18th December 2013].
- WOJNA B., GNIAZDOWSKI M., *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, "Biuletyn PISM", No. 24 (556), 2009.
- WOOD S., *Pragmatic power EUrope?*, "Cooperation and Conflict", 46(2), 2011.
- ZAKARIA P., *Is corruption an enemy of civil society? The case of Central and Eastern Europe*, "International Political Science Review" 34(4).
- ZAKARIA F., *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York & London: W.W. Norton, 2007.
- 2013 *Index of Economic Freedom, Country Rankings*, <<http://www.heritage.org/index/ranking>>, [accessed on: 23rd January 2013].