

MONIKA SUS

Unia Europejska  
jako siła transformacyjna  
na Wschodzie w latach 2009–2013  
*Przypadek Ukrainy*

The European Union  
as a Transformative Power  
in the East in 2009–2013  
*The Case of Ukraine*



Unia Europejska  
jako siła transformacyjna  
na Wschodzie w latach 2009–2013  
*Przypadek Ukrainy\**

The European Union  
as a Transformative Power  
in the East in 2009–2013  
*The Case of Ukraine*

---

\* Praca jest rezultatem badań przeprowadzonych przez Autorkę 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*

SUMMA LINGVAE S.A.

*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 978-83-64118-18-0

WARSZAWA 2014

## *Spis treści*

Wprowadzenie .....	6
<b>Kategoria siły transformacyjnej i jej ocena wobec krajów Partnerstwa Wschodniego .....</b>	<b>12</b>
Siła transformacyjna jako instrument do analizy roli UE w sąsiedztwie .....	12
<b>Ocena siły transformacyjnej Unii Europejskiej na Ukrainie w latach 2009–2013 .....</b>	<b>25</b>
Spójność polityki Unii Europejskiej .....	26
Nacisk Unii Europejskiej na dostosowanie się do norm unijnych .....	42
Zdolność oraz chęć danego kraju do dostosowania się do unijnych oczekiwań .....	50
<i>Power of attraction</i> .....	56
<b>Sytuacja geopolityczna .....</b>	<b>61</b>
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>68</b>
<b>O Autorce .....</b>	<b>76</b>

## *Table of contents*

Introduction .....	78
<b>Category of transformative power and its assessment in the context of the Eastern Partnership countries .....</b>	<b>85</b>
Transformative power as an instrument for the analysis of the EU's role in the neighbourhood .....	85
<b>Analysis of the European Union's transformative power in Ukraine in the years 2009–2013 .....</b>	<b>98</b>
Coherence of the European Union's policy .....	98
European Union's pressure on adaptation to the Union's norms .....	114
Ability and willingness of a country to adapt to the Union's expectations .....	121
<b>Power of attraction .....</b>	<b>127</b>
<b>Geopolitical situation .....</b>	<b>133</b>
<b>Conclusions .....</b>	<b>139</b>
<b>About the Author .....</b>	<b>148</b>

## *Wprowadzenie*

Dekadę temu, na przełomie lat 2003 i 2004, Unia Europejska rozpoczęła realizację polityki tzw. Szerszej Europy<sup>1</sup> która zakładała pogłębienie integracji z państwami sąsiadującymi z Unią na południu i wschodzie. Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) miała być wyrazem kontynuacji dążeń Unii do zapewnienia bezpieczeństwa i dobrobytu na kontynencie europejskim, których ukoronowaniem było przyjęcie do struktur unijnych dziesięciu postkomunistycznych państw oraz perspektywa bliskiego włączenia dwóch kolejnych – Bułgarii i Rumunii. W komunikacie Komisji Europejskiej z 12 maja 2004 r. podkreślono, iż EPS powstała po to, „aby po rozszerzeniu nadać nowe tempo współpracy z sąsiadami UE. Stosunki z krajami partnerskimi zostaną wzbogacone, odpowiednio na podstawie doświadczenia zdobytego w wyniku wspierania procesów transformacji politycznej i gospodarczej, jak również rozwoju gospodarczego i modernizacji w nowych państwach członkowskich i krajach kandydujących”.<sup>2</sup>

W latach 2008 i 2009 w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa powstały dwa programy regionalne: Unia dla Śródziemnomorza,<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Koncepcja „Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami” została przyjęta przez Komisję Europejską 11 marca 2003 r., Komisja Europejska, COM (2003) 104, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>> (dostęp: 1.11.2013); zob. M. KRZYSZTOFOWICZ, Koncepcja „Szersza Europa”, „Biuletyn PISM”, nr 66/170, 31 października 2003 r., Warszawa.

<sup>2</sup> Komisja Europejska „Europejska Polityka Sąsiedztwa – Strategia”, COM (2004) 373, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:EN:PDF>> (dostęp: 1.11.2013).

<sup>3</sup> Komisja Europejska, Proces barceloński: Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego, COM (2008) 319, <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/reasons\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/rx0001\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0001_pl.htm)> (dostęp: 1.11.2013).

skierowana do Mauretanii, Maroka, Algierii, Tunezji, Egiptu, Jordanii, Autonomii Palestyńskiej, Izraela, Libanu i Syrii, oraz Partnerstwo Wschodnie,<sup>4</sup> skierowane do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Celem podejścia regionalnego było lepsze dostosowanie oferty i instrumentów współpracy do uwarunkowań w poszczególnych obszarach europejskiego sąsiedztwa. Warto podkreślić, iż inicjatorami szerszego ukierunkowania EPS były państwa członkowskie. Za pomysłem stworzenia Unii dla Śródziemnomorza stał ówczesny prezydent Francji Nicolas Sarkozy, który wykorzystał francuską prezydencję w Radzie Unii Europejskiej do przekonania do tego pomysłu pozostałych partnerów unijnych. Projekt został zainicjowany na specjalnym szczycie w Paryżu w lipcu 2008 r., na którym spotkało się ponad 40 przywódców państw europejskich oraz krajów, do których skierowana była ta inicjatywa.<sup>5</sup> Oferta skierowana do sąsiadów na wschodzie powstała z polskiej inicjatywy i miała zrównoważyć zainteresowanie kierowane wobec południowego sąsiedztwa oraz zapobiec pogłębianiu się podziału Europy, jaki nastąpił w wyniku rozszerzenia Unii w 2004 r. Jak podkreślił minister Radosław Sikorski: „Gdy Polska wchodziła do Unii Europejskiej, niektórzy przewidywali, iż zapoczątkuje to nasze odwracanie się plecami do Wschodu. Tak się nie stało. Polska konsekwentnie zabiegała o zacieśnianie stosunków Unii z państwami Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego. Choć pozostają one – na razie – poza Unią Europejską, nigdy nie przestały należeć do wspólnej europejskiej rodziny”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Komisja Europejska, Partnerstwo Wschodnie, COM (2008) 823, Bruksela 3 grudnia 2008 r., <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>>.

<sup>5</sup> E. VUCHEVA, Sarkozy beaming at birth of Mediterranean Union, „EUobserver”, 14 lipca 2008 r., <<http://euobserver.com/foreign/26482>> (dostęp: 1.10.2013).

<sup>6</sup> R. SIKORSKI, Osiągnięcia i perspektywy Partnerstwa Wschodniego. Wystąpienie na konferencji Przewodniczących Parlamentów Państw Partnerstwa Regionalnego, Warszawa, 5 listopada 2010 r., <[http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister\\_sz/wystapienia\\_minister/](http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister_sz/wystapienia_minister/)> (dostęp: 2.07.2013).

W 2008 r. polskiej dyplomacji udało się zachęcić Szwecję do wystąpienia ze wspólną koncepcją nowego programu.<sup>7</sup> *Non-paper* o Partnerstwie Wschodnim został przedstawiony przez szefów dyplomacji obu państw – Radosława Sikorskiego i Carla Bilda na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw UE w Brukseli. Prace nad przekonaniem do pomysłu unijnych partnerów i doprecyzowaniem kształtu Partnerstwa Wschodniego trwały do maja 2009 r.

W latach 2007–2013 na oba wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unia Europejska przeznaczyła w sumie 11,2 mld euro.<sup>8</sup> W latach 2009–2013 na wschodni wymiar EPS wydano 2,8 mld euro.<sup>9</sup> Podstawowym instrumentem przy wydatkowaniu środków był zarządzany przez Komisję Europejską Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), który objął zarówno wydatki przeznaczone na wspieranie inicjatyw wielostronnych, jak i sumy kierowane dla poszczególnych państw w ramach relacji dwustronnych między nimi a Unią.<sup>10</sup>

W 2014 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa obchodzi zatem swoje dziesięciolecie. Jednak w kontekście obecnych wydarzeń uzasadniona wydaje się być wątpliwość, czy jest co świętować. Sama Unia Europejska boryka się z reperkusjami największego w historii integracji europejskiej

<sup>7</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Polish-Swedish Proposal: Eastern Partnership, 23 maja 2008 r., <<http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html>> (dostęp: 1.05.2013).

<sup>8</sup> W latach 2000–2006 fundusze przeznaczone na potrzeby sąsiedztwa wschodniego i południowego wynosiły 8,4 mld. Unia Europejska zwiększyła zatem swoje zaangażowanie finansowe w sąsiedztwie: N. POPESCU, A. WILSON, *Przekształcić obecność w siłę. Doświadczenia sąsiedztwa wschodniego*, Europejska Fundacja Spraw Zagranicznych, Fundacja im. Stefana Batorego, Londyn–Warszawa 2011, s. 13.

<sup>9</sup> S. JĘDRZEJSKA, UE musi zapewnić odpowiednią i skuteczną pomoc wschodnim partnerom, Parlament Europejski, 20 marca 2013 r., <<http://www.sidonia.pl/files/media/im20iii13.pdf>> (dostęp: 5.09.2013).

<sup>10</sup> Kwoty przeznaczone na poszczególne kraje Partnerstwa Wschodniego w latach 2010–2013 dostępne są na stronie Europejskiej Służby Działań, zob. What is the current EU financial funding for the Eastern partner countries?, <[http://eeas.europa.eu/eastern/faq/index\\_en.htm#8](http://eeas.europa.eu/eastern/faq/index_en.htm#8)> (dostęp: 20.12.2013).



kryzysu gospodarczego, który zachwiał wieloma gospodarkami strefy euro i wywołał debatę o dalszym kierunku i prędkości integracji. Niepokojące sygnały dochodzą także z sąsiedztwa zarówno południowego – niestabilna sytuacja wielu państw Afryki Północnej,<sup>11</sup> wojna domowa w Syrii,<sup>12</sup> jak i ze wschodniego – decyzja rządu Ukrainy o rezygnacji z podpisania umowy stowarzyszeniowej, plany Armenii związane z przystąpieniem do Unii Celnej z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, umacniający się reżim autorytarny Aleksandra Łukaszenki czy przejawy postępowania tendencji antydemokratycznych w Azerbejdżanie.<sup>13</sup>

Przyglądając się bliżej zmianom, jakie dokonały się w latach 2009–2013 w krajach objętym Partnerstwem Wschodnim, które jest najbardziej kompleksowym i oferującym najgłębszą formę integracji projektem w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jedynie Mołdawia poczyniła postępy na drodze do stabilnej demokracji i praworządności. Białoruś pozostaje *de facto* poza programem, z wyjątkiem „zaangażowania w wybrane inicjatywy multilateralne, Azerbejdżan zainteresowany jest przede wszystkim wymianą handlową z Unią Europejską, Armenia pod naciskiem Rosji wyraziła wolę przystąpienia do Unii Celnej,<sup>14</sup> Gruzja boryka się z problemami wewnętrznymi. Z kolei Ukrainie nie udało się zdyskontować sukcesu Pomarańczowej Rewolucji i wejść na stabilną ścieżkę modernizacji. Ponadto, po fiasku szczytu Partnerstwa Wschodniego w listopadzie 2013 r. w Wilnie i decyzji władz Ukrainy

<sup>11</sup> Szerzej zobacz: I. TÖMMEL, The New Neighborhood Policy of the EU: An Appropriate Response to the Arab Spring?, „Democracy and Security”, nr 9/2012, s. 19–39.

<sup>12</sup> Szerzej zobacz: S. BISCOPE, Peace without money, war without Americans: challenges for European strategy, „International Affairs”, nr 9/2013, s. 1125–1142.

<sup>13</sup> A. JAROSIEWICZ, Wybory w Azerbejdżanie: petryfikacja petrorepubliki, „Analizy OSW”, 2 października 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-02/wybory-w-azerbejdżanie-petryfikacja-petrorepubliki>> (dostęp: 5.12.2013).

<sup>14</sup> S. ANANICZ, Armenia odwraca się od UE, „Analizy OSW”, 4 września 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue>> (dostęp: 1.10.2013).

o wstrzymaniu podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, rozpoczęły się protesty opozycji i kraj znajduje się w politycznym klin-czu. Analityk Polskiego Instytutu Studiów Międzynarodowych, Jewgen Worobiow twierdzi, iż „masowe demonstracje antyrządowe, przeprowadzane w całym kraju i określane mianem ‘Marszu Milionów’, dowodzą rosnącej siły ukraińskiego ruchu protestu, podejmowane zaś przez władze próby rozproszenia demonstrantów pokazują, jak niepewny jest dalszy przebieg kryzysu politycznego”.<sup>15</sup> Zdaniem eksperta, konflikt na Ukrainie osiągnął stan krytyczny i sytuacja, w której władza i przedstawiciele opozycji wypracowują wspólne rozwiązanie, nie jest już możliwa.<sup>16</sup> Na przełomie lat 2013 i 2014 protesty rozlały się także na inne miasta Ukrainy i sytuacja pozostawała bardzo napięta.

Przedstawiony obraz skłania do refleksji nad rolą Unii jako aktora w krajach na wschodzie Europy. Celem niniejszej pracy jest zbadanie faktycznej siły transformacyjnej Unii Europejskiej w jej wschodnim sąsiedztwie, rozumianej jako wpływ Unii Europejskiej na transformację społeczeństw postkomunistycznych w kierunku państw demokratycznych, z gospodarką wolnorynkową i sprawnie funkcjonującym systemem sądownictwa i administracji. Jednocześnie artykuł dąży do wskazania przyczyn słabości Partnerstwa Wschodniego, którego realizacja, w opinii większości ekspertów, nie przyniosła, jak dotychczas, oczekiwanych rezultatów.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> J. WOROBIOW, Polityczna zima na Ukrainie: trzy możliwe warianty dalszego przebiegu kryzysu, „Biuletyn PISM”, nr 131, 11 grudnia 2013 r., s. 1.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>17</sup> Zob. A. LICHNEROWICZ, Z. PIECHOWICZ, „Koncepcja poniosła porażkę” – prof. Stratenschulte o Partnerstwie Wschodnim, 15 października 2013 r., <[http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,14784169,\\_Koncepcja\\_poniosla\\_porazke\\_prof\\_Stratenschulte.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,14784169,_Koncepcja_poniosla_porazke_prof_Stratenschulte.html)> (dostęp: 1.12.2013); R. SADOWSKI, Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim, „Analizy OSW”, 4 grudnia 2013 r.; S. MEISTER, After Vilnius: Why the EU needs to rethink its Eastern Partnership, „Commentary ECFR”, 20 grudnia 2013 r., <[http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_after\\_vilnius\\_why\\_the\\_eu\\_needs\\_to\\_rethink\\_234](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_after_vilnius_why_the_eu_needs_to_rethink_234)> (dostęp: 22.12.2013).

Analiza rozpocznie się od zdefiniowania pojęcia siły transformacyjnej Unii Europejskiej w kontekście innych podejść teoretycznych, stosowanych do badania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Następnie zaproponowana zostanie operacjonalizacja tego pojęcia siły transformacyjnej – wskazanych zostanie pięć czynników, od których zależy siła oddziaływania Unii na dane państwo sąsiedzkie. Następnie autorka proponuje mierniki, które umożliwią ocenę działania poszczególnych czynników i prześledzi każdy z nich na przykładzie relacji między Unią Europejską a Ukrainą w okresie od inauguracji Partnerstwa Wschodniego do końca 2013 r.

Wybór Ukrainy jako studium przypadku umotywowany jest wieloma czynnikami. Ukraina jest największym państwem objętym programem Partnerstwa i jednocześnie tym, z którym Unia prowadzi najbardziej intensywny i obejmujący najwięcej zagadnień merytorycznych dialog polityczny. W marcu 2012 r. ratyfikowano najbardziej rozbudowaną umowę stowarzyszeniową, jaką Unia zawarła z państwem objętym Europejską Polityką Sąsiedztwa. Wynegocjowany dokument jest bardzo kompleksowy i zawiera w sobie także Pogłębioną i Kompleksową Strefę Wolnego Handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, dalej: DCFTA).<sup>18</sup> Jednakże do podpisania umowy, planowanego na listopad 2013 r., nie doszło ze względu na zawieszenie procesu stowarzyszenia przez władze w Kijowie. Ponadto Ukraina jest państwem, które w opinii ekspertów ma kluczowy charakter dla powodzenia całego projektu Partnerstwa Wschodniego,<sup>19</sup> nie tylko ze względu na swoją wielkość i potencjał gospodarczy, ale także na znaczenie dla bezpieczeństwa całego kontynentu i relacji między Unią Europejską a Rosją.

<sup>18</sup> Tekst umowy stowarzyszeniowej, stan na 15 maja 2013 r. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2013/0290/COM\\_COM\(2013\)0290\(PAR2\)\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0290/COM_COM(2013)0290(PAR2)_EN.pdf)> (dostęp: 1.09.2013).

<sup>19</sup> A. PAUL, V. BELMEGA, *The EU and Ukraine – Where to next?*, „EPC Policy Brief”, 21 września 2011 r., European Policy Centre, Brussels; Charlemagne, *Playing East against West. The success of the Eastern Partnership depends on Ukraine*, „The Economist”, 23 listopada 2013 r., s. 59.

Prześledzenie wybranych pięciu elementów siły transformacyjnej Unii na przykładzie Ukrainy umożliwi udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego zaproponowane przez Unię Europejską Partnerstwo Wschodnie nie stało się, jak dotychczas skutecznym narzędziem do wspierania transformacji w krajach na wschodzie Europy. W podsumowaniu pracy wskazane zostaną przyczyny słabości wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz postulaty zmiany sposobu oddziaływania Unii Europejskiej na jej sąsiadów na Wschodzie.

## *Kategoria siły transformacyjnej i jej ocena wobec krajów Partnerstwa Wschodniego*

### *Siła transformacyjna jako instrument do analizy roli UE w sąsiedztwie*

Badanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i roli Unii Europejskiej w sąsiedztwie stanowi wyzwanie metodologiczne przede wszystkim ze względu na kompleksowość tego obszaru politycznego oraz na stosunkowo krótki czas, jaki upłynął od momentu powołania jej do życia. Procesy zmian, jakie zachodzą w sąsiedztwie, są długofalowe, a same kraje rozwijają się dynamicznie ze względu na działania czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Perspektywa dekady jest z pewnością niewystarczająca do kompleksowej oceny procesu zmian. Ponadto działania, jakie Unia prowadzi w ramach EPS, obejmują różne pola, także jak: polityka handlowa, pomoc rozwojowa, polityka migracyjna, pomoc humanitarna, co utrudnia stosowanie narzędzi metodologicznych, sprawdzonych przy badaniu jednej określonej polityki. Ponadto EPS obejmuje swoim zasięgiem ponad 20 krajów, które różnią się od siebie w sposób znaczący w zakresie historii, ustroju politycznego, systemu

gospodarczego, charakteru społeczeństwa etc. Z tego względu badacze najczęściej koncentrują się na badaniu polityki unijnej wobec państwa sąsiedztwa południowego lub wschodniego. W świecie naukowym trwa współcześnie poszukiwanie najbardziej skutecznych metod do analizy tego obszaru polityki zagranicznej Unii Europejskiej.

Niniejsza praca kontynuuje nurt poszukiwań i proponuje zastosowanie kategorii siły transformacyjnej, która jest koncepcją stosowaną przez politologów do analizy wpływu Unii na kraje do niej kandydujące i przynoszącą bardzo ciekawe wyniki. Autorka przyjrzy się działaniu Unii jako siły transformacyjnej w sąsiedztwie i sprawdzi skuteczność takiego podejścia metodologicznego. Ze względu na opisane wyżej wspólne korzenie polityki rozszerzeniowej i polityki sąsiedztwa oraz kopiowanie przez twórców EPS rozwiązań sprawdzonych wobec krajów kandydujących, a przede wszystkim z uwagi na fakt, iż Unia deklaruje promocję tych samych wartości i norm wobec krajów zarówno pretendujących do akcesji, jak i sąsiadujących, taka próba wydaje się być zasadna.

Jednym z pierwszych, który użył koncepcji siły transformacyjnej, był brytyjski naukowiec i ekspert Mark Leonard, który w 2005 r. określił umiejętność jej stosowania mianem najbardziej znaczącej cechy w stosunkach międzynarodowych od czasów powstania państw narodowych.<sup>20</sup> Leonard, przywołując pojęcie siły transformacyjnej przedstawianej jako wpływ Unii Europejskiej na transformację społeczeństw postkomunistycznych w kierunku państw demokratycznych, z gospodarką wolnorynkową i sprawnie funkcjonującym systemem sądownictwa i administracji, zdystansował się tym samym od prowadzonej przez naukowców od wielu dekad dychotomicznej debaty o tym, czy Wspólnoty Europejskie, a później Unia Europejska jest lub/i powinna stać się mocarstwem o charakterze cywilnym,<sup>21</sup>

<sup>20</sup> M. LEONARD, *Will Europe run the 21st century?*, Londyn 2005.

<sup>21</sup> Zob. H. BULL, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „*Journal of Common Market Studies*”, nr 21/2-3, 1982, s. 149-70.

czy militarnym<sup>22</sup> oraz czy powinna sięgać po tzw. miękką siłę, czyli *soft power*, czy też pod siłę w jej tradycyjnym rozumieniu, czyli *hard – power*. Zarówno jeden, jak i drugi koncept odnosi się do oddziaływania przez Unię na dany kraj z perspektywy zewnętrznej, jako podmiotu na arenie międzynarodowej. Na tle przedstawionych koncepcji siła transformacyjna koncentruje się zaś na wpływie, jaki Unia wywiera od wewnątrz, czyli na długofalowym oddziaływaniu na zmiany instytucji, norm, zasad postępowania w danym kraju.<sup>23</sup> Definiując ją, Leonard stwierdził, iż *the transformative power works in the long term, and is about reshaping the world rather than winning short-term tussles. It cannot be measured in terms of military budgets or smart missile technology, but is captured in treaties, constitutions and laws.*<sup>24</sup>

Szczególnie popularną na przestrzeni ostatniej dekady koncepcją stała się idea postrzegania Europy jako tzw. siły normatywnej. Zgodnie z założeniem jej autora, Iana Mannersa, oddziaływanie Unii Europejskiej jako aktora na scenie międzynarodowej opiera się na miękkiej sile realizowanej poprzez promocję katalogu określonych norm, do których należą m.in.: utrzymanie pokoju, wolność, poszanowanie demokracji oraz

<sup>22</sup> Zob. F. DUCHÊNE, *The European Community and the uncertainties of inter-dependence*, [w:] KOHNSTAMM, M., HAGER, W. (red.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. Basingstoke: Macmillan 1976; J.S. NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004.

<sup>23</sup> M. LEONARD, *op. cit.*; S.J. PATTON, *The EU as a Normative Power: The Cases of the European Neighborhood Policy and the European Energy Policy*, referat wygłoszony na konferencji „The EU as a Global Actor: Perspectives on Power”, Atlanta 18 września 2008 r., <<http://www.euce.gatech.edu/events/eu-as-global-actor>> (dostęp: 1.10.2013).

<sup>24</sup> M. LEONARD, *Europe’s Transformative Power*, „CER Bulletin”, nr 40, 2005, <<http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power>> (dostęp: 3.08.2013), (tłum.): „siła transformacyjna działa w długiej perspektywie i chodzi w niej o nadanie światu nowego kształtu, a nie o doraźne zwycięstwa w przepychankach. Nie można jej mierzyć poprzez budżet wojskowy czy technologie inteligentnych pocisków raketowych; jest ona zawarta w traktatach, konstytucjach i prawach”.

przestrzeganie praw i praw człowieka.<sup>25</sup> Owa promocja norm może się odbywać w postaci sześciu mechanizmów: zarażania (*contagion*), dyfuzji informacji (*informational diffusion*), dyfuzji procedur (*procedural diffusion*), transpozycji/przeniesienia (*transference*), jawnej dyfuzji (*overt diffusion*) i filtru kulturowego.<sup>26</sup> Manners podjął próbę stworzenia ram teoretycznych dla badania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa za pomocą kategorii siły normatywnej i zaproponował trzystopniową analizę. Pierwszym krokiem jest, według niego, badanie legitymacji (*legitimacy*), spójności (*coherence*) i zgodności (*consistency*) norm, które Unia Europejska chce promować w sąsiedztwie, a kolejnym charakterystyka środków, za pomocą których UE realizuje swoją politykę wobec krajów sąsiednich – perswazji (*persuasion*), zaangażowania (*engagement*) i zróżnicowania (*differentiation*). Wreszcie w etapie trzecim analizy należy się przyjrzeć wpływowi siły normatywnej w krajach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, analizując długofalowe procesy socjalizacji (*socialisation*), poczucie współodpowiedzialności i własności wobec EPS przez lokalnych parterów (*joint ownership*) oraz procesy warunkowości (*conditionality*).<sup>27</sup> Siła transformacyjna zawiera niektóre zaproponowane przez Mannersa elementy siły normatywnej, odwołując się, między innymi, do spójności działań Unii oraz oceniając warunkowość stosowanej przez nią polityki.

<sup>25</sup> I. MANNERS, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, „Journal of Common Market Studies”, nr 40/2, 2002, s. 235–258; M. PACE, The Construction of EU Normative Power, „Journal of Common Market Studies” nr 45/5, 2007, s. 1042. T. FORSBERG, Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type, „Journal of Common Market Studies” nr 49/6, 2011, s. 1183–1204.

<sup>26</sup> I. MANNERS, Normative Power Europe Reconsidered, Presentation on CIDEL Workshop. Oslo 22–23 October 2004. From civilian to military power: the European Union at a crossroads?, <<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/FramingPaperOsloWorkshop.pdf>> (dostęp: 5.08.2013).

<sup>27</sup> I. MANNERS, The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact, [w:] The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact, R.G. WITHMAN, S. WOLFF (red.), Londyn 2010, s. 40–42.

Jak wspomniano wyżej, kategoria siły transformacyjnej stosowana była po 2005 r. przede wszystkim przy badaniu procesów transformacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007,<sup>28</sup> wspólnie zaś kategoria ta znajduje zastosowanie w analizie procesów modernizacyjnych krajów położonych na Półwyspie Bałkańskim.<sup>29</sup> Jeśli chodzi o zastosowanie tej koncepcji do badania oddziaływania Unii na kraje sąsiadujące, to badacze analizujący efektywność Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w pierwszych latach po jej powstaniu wskazywali na fakt, iż Unia nie wykorzystuje swojego potencjału transformacyjnego wobec swoich wschodnich sąsiadów, między innymi ze względu na niestabilną sytuację polityczną w krajach EPS oraz obawę przed pogorszeniem relacji z Rosją.<sup>30</sup> Dopiero powstanie dwóch wymiarów regionalnych EPS, intensyfikacja relacji z sąsiadami i poszerzenie kierowanej wobec nich oferty sprawiły, iż w ciągu ostatnich pięciu lat można zaobserwować próby stosowania siły transformacyjnej jako narzędzia do badania wpływu Unii Europejskiej na swoje bezpośrednie sąsiedztwo.<sup>31</sup> Siła transformacyjna wobec partnerów na Wschodzie oznacza „rosnącą zdolność Brukseli do mobilizowania sąsiadów na rzecz demokracji i reform, a także mocniejsze wspieranie w tym regionie unijnych interesów i wartości”.<sup>32</sup> Badając takie tendencje, naukowcy starają się także określić granicę oddziaływania Unii. Udana transformacja krajów Europy

<sup>28</sup> Zob. H. GRABBE, *The EU's Transformative Power. Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave: MacMillan, Londyn 2005.

<sup>29</sup> Zob. T. BÖRZEL, *Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe. The When Europeanization Hits Limited Statehood*, „KFG Working Paper”, nr 30, wrzesień 2011 r., <[http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_30.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf)> (dostęp: 16.07.2013).

<sup>30</sup> M. LEONARD, CH. GRANT, *Georgia and the EU: Can Europe's neighbourhood policy deliver?*, „CER Policy Brief”, Londyn 2005, s. 8.

<sup>31</sup> R. BALFOUR, A. MISSIORLI, *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, „European Policy Center Issue Paper”, nr 54, Bruksela 2007; T. BÖRZEL, *The Transformative Power of Europe Reloaded. Limits of External Europeanization*, „KFG Working Paper”, nr 11, Berlin 2010.

<sup>32</sup> N. POPESCU, A. WILSON, *Przekształcić obecność w siłę...*, *op. cit.*, s. 12.



Środkowej i Wschodniej, które są obecnie członkami Unii, skłania do refleksji nad możliwością zaistnienia swoistego efektu domina, o którym Leonard wspominał, definiując siłę transformacyjną. Według niego, z biegiem czasu siła transformacyjna Unii doprowadzi do głębokich przemian w jej sąsiedztwie zarówno południowym, jak i wschodnim, zmieniając układ polityczny w Europie oraz postrzeganie koncepcji siły w XXI wieku.<sup>33</sup>

Do koncepcji siły transformacyjnej Unii Europejskiej w sąsiedztwie odnoszą się także w swoich dokumentach instytucje unijne. Jednym z aktualnych przykładów jest rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania Rady na temat Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, gdzie w części dotyczącej sąsiedztwa europosłowie stwierdzają, iż „UE ma w tym obszarze duży wpływ i powinna w pełni zaznaczyć swój potencjał przekształceniowy”.<sup>34</sup> Zdaniem Parlamentu, nadszedł najwyższy czas, aby zintensyfikować wysiłki i zaangażowanie polityczne, by osiągnąć cele założone w Partnerstwie Wschodnim.

Jest jednakże kwestią oczywistą, że zwiększenie wysiłków Unii Europejskiej nie jest wystarczające do tego, aby państwa sąsiadujące weszły na drogę transformacji. Na podstawie prowadzonych dotychczas badań nad potencjałem transformacyjnym Unii Europejskiej<sup>35</sup> można zaproponować pięć czynników, które składają się na siłę jego oddziaływania:

<sup>33</sup> M. LEONARD, *Europe's Transformative Power...*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 października 2013 r. w sprawie rocznego sprawozdania Rady dla Parlamentu Europejskiego na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Strasburg, 24 października 2013 r., <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20130453+0+DOC+XML+V0//PL>> (dostęp: 1.11.2013).

<sup>35</sup> Zob. m.in. H. GRABBE, *The EU's Transformative Power. Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe...*, *op. cit.*; J. BOONSTRA, N. SHAPVALOVA, *The EU's Eastern Partnership. One year backwards*, „FRIDE Working Paper”, maj 2010, s. 2–5 <<http://www.fride.org/publication/764/the-eu-s-eastern-partnership-one-year-backwards>> (dostęp: 15.07.2013); J. LANGBEIN, T. BÖRZEL, *Introduction: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood*, „Europe-Asia Studies”, nr 65/4, 2013, s. 571–580.

- spójność polityki Unii Europejskiej wobec danego kraju lub regionu;
- nacisk Unii na dostosowanie się do jej norm i wartości (*pressure of adaptation*);
- zdolność oraz chęć danego kraju do dostosowania się do unijnych oczekiwań;
- atrakcyjność i siła przyciągania Unii Europejskiej (*power of attraction*);
- sytuacja geopolityczna kraju, na który Unia chce oddziaływać.

Aby móc zastosować wymienione czynniki do analizy siły transformacyjnej Unii na Ukrainie, warto je bliżej zdefiniować i wskazać mierniki umożliwiające ich ocenę, korzystając z badań nad oddziaływaniem Unii Europejskiej na kraje Europy Środkowej i Wschodniej, podczas negocjacji i procesu akcesyjnego zakończonych w 2007 r.

Spójność polityki prowadzonej przez Unię Europejską wobec sąsiadów jest jednym z zasadniczych warunków skuteczności działań i obejmuje takie aspekty, jak: jednolity przekaz płynący od wszystkich państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej odnośnie do polityki wobec danego kraju, dopasowanie oferty unijnej do potrzeb i możliwości partnera oraz konsekwentna realizacja zamierzonych idei i projektów. Istotna jest także szybkość reakcji Unii na aktualne wydarzenia i skoordynowane użycie różnych narzędzi polityki zagranicznej, jakie Bruksela ma w swoim instrumentarium. Ponadto, jak wiadomo, realizowana przez Unię i jej instytucje polityka zagraniczna współlistnieje z politykami zagranicznymi prowadzonymi przez państwa członkowskie. Koordynacja między tymi dwoma poziomami jest podstawą skuteczności oddziaływania Unii jako podmiotu na scenie międzynarodowej, lecz od początku zaistnienia polityki zagranicznej na arenie unijnej stanowi ogromne wyzwanie. Interesy państw członkowskich są często rozbieżne, co prowadzi do odmiennych reakcji na wydarzenia na świecie i w konsekwencji opóźnia

lub wręcz uniemożliwia skuteczną aktywność Unii. Jednym z bieżących przykładów, który po raz kolejny uwypuklił słabość unijnej polityki zagranicznej wywołaną odmiennymi interesami jej członków, była reakcja na przewrót w Libii w lutym 2011 r.<sup>36</sup>

Kolejny z czynników, nacisk na adaptację, jest jednym z głównych instrumentów w polityce rozszerzeniowej Unii Europejskiej i jest stosowany wobec wszystkich krajów kandydujących. Opiera się na zasadzie warunkowości, czyli powiązaniu kierowanej oferty z postępowaniem danego kraju na drodze reform. Sztandarowym przykładem takiej zasady są choćby stworzone w 1993 r. kryteria kopenhaskie, które definiują katalog cech koniecznych do spełnienia przez państwa stowarzyszone przed uzyskaniem członkostwa w Unii. Od wypełnienia tych kryteriów zależy opinia Komisji Europejskiej o gotowości do rozpoczęcia negocjacji przez dane państwo. Z uwagi na to, iż rozwój polityki wobec sąsiadów nabrał tempa w końcowej fazie przygotowań do rozszerzenia Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, od początku sprawami sąsiedztwa zajmowali się pracownicy Komisji Europejskiej pracujący wcześniej nad rozszerzeniem. W 2003 r. powstał Zespół do spraw „Szerszej Europy”, któremu przewodniczył Günter Verheugen, wówczas komisarz do spraw rozszerzenia, i w którym pracowali urzędnicy pochodzący z Dyrekcji Generalnej do spraw Stosunków Zewnętrznych (*DG for the External Relations*) oraz z Dyrekcji Generalnej do spraw Rozszerzenia (*DG for Enlargement*).<sup>37</sup> W rezultacie wypracowana polityka sąsiedztwa czerpała z instrumentów, które sprawdzały się przy procesie wspierania stabilizacji politycznej i gospodarczej państw kandydujących do Unii. Co więcej, po zakończeniu procesów akcesyjnych z dziesięcioma krajami Europy Środkowej i Wschodniej część zajmujących się tym obszarem urzędników została przydzielona do koordynacji Europejskiej

<sup>36</sup> N. KOENIG, *The EU and the Libyan Crisis – In Quest of Coherence?*, *The International Spectator: Italian „Journal of International Affairs”*, nr 46/4, 2011, s. 11–30.

<sup>37</sup> Zob. M. KRZYSZTOFOWICZ, *Koncepcja „Szersza Europa” ...*, *op. cit.*

Polityki Sąsiedztwa. Połączenie portfolio polityki sąsiedztwa z polityką rozszerzeniową jest widoczne do dziś i wyraża się w postaci połączenia tych obszarów w ramach obowiązków jednego komisarza, który przewodniczy Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia i Sąsiedztwa (*DG Enlargement and Neighbourhood Policy*). Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się zatem na tym samym mechanizmie warunkowości, wprowadzając zasadę polegającą na uzależnieniu przyznania środków finansowych lub oferty rozszerzenia współpracy z Unią od postępów danego kraju na drodze do demokratyzacji i spełniania unijnych standardów. Analizując nacisk na adaptację wobec sąsiadów Unii Europejskiej, warto sprawdzić, na ile warunkowość faktycznie jest stosowana oraz jak przestrzegane są zapisane w dokumentach Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych postanowienia o jej wdrażaniu. Warto prześledzić także aktywność innych aktorów, np. Rady Unii Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego, w zakresie stosowania lub promowania warunkowości w ich działaniach wobec krajów objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa.

Jeśli chodzi o zdolność danego kraju do dostosowania się do unijnych wymagań, to badania wykazały, iż poziom demokracji reprezentowany przez władzę danego kraju wpływa na jej chęć wprowadzania zmian wymaganych przez Unię Europejską.<sup>38</sup> Jak wskazują badacze z Wolnego Uniwersytetu w Berlinie: *The costs of adaptation to EU demands for domestic change are lower for incumbent governments of democratic states with market economies than for authoritarian regimes, which have a firm grip on economy and society as a result of which compliance with EU requirements threatens their hold on power. At the same time, the latter are less likely to face pressure from below since domestic actors lack the political autonomy to mobilise in favour of compliance with EU demands for reform. Thus, we expect*

<sup>38</sup> F. SCHIMMELFENNIG, Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe, „International Organization”, nr 59/4, 2005, s. 827–860.

*that the more authoritarian a regime is, the less likely the EU is to influence domestic institutional change.*<sup>39</sup>

Badania prowadzone przez Tanję Börzel w ramach projektu *Transformative Power of Europe* potwierdziły istnienie silnej korelacji między poziomem rozwoju danego kraju w zakresie stopnia demokratyzacji i dążeń do wolności gospodarczej a skutecznością oddziaływania Unii Europejskiej na dane państwo.<sup>40</sup> Podstawowymi kategoriami branyymi pod uwagę przy ocenie zdolności danego kraju do dostosowania się do unijnych wymagań mogą być zatem: wskaźniki opisujące stopień demokratyzacji, rozumiany jako przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, przestrzeganie swobód obywatelskich i istnienie kultury politycznej pozwalającej na rozwój struktur demokratycznych, sytuacja ekonomiczna oraz poziom praworządności danego państwa. Warto tu przytoczyć zróżnicowane wskaźniki, mierzone przez różne instytuty badawcze. Dadzą one pewne odzwierciedlenie stanu zaawansowania danego kraju na drodze reform i pokażą swoistą zdolność do absorpcji unijnych postulatów. Ponadto na zdolność kraju do spełniania unijnych postulatów wpływa także sposób prowadzenia polityki wobec Europy przez dane państwo. Istotne są struktury, jakie dane państwa tworzą wewnątrz swojego systemu politycznego, aby prowadzić skoordynowany

<sup>39</sup> T. BÖRZEL, T. RISSE, From Europeanisation to Diffusion: Introduction, „West European Politics”, nr 35/1, 2013, s. 11, (tłum.): „Koszty dostosowawcze do wymogów UE w celu przeprowadzenia zmian krajowych są niższe w przypadku urzędujących rządów państw demokratycznych o gospodarkach rynkowych niż w przypadku reżimów autorytarnych, które trzymają gospodarkę i społeczeństwo mocno w garści, wobec czego dostosowanie się do wymogów UE zagraża ich władzy. Jednocześnie jest mniej prawdopodobne, aby te drugie stanęły w obliczu nacisków z dołu, ponieważ aktorom krajowym brakuje autonomii politycznej pozwalającej im zmobilizować się w działaniu na rzecz spełnienia żądań UE domagających się przeprowadzenia reform. Zatem możemy oczekiwać, że im bardziej autorytarny jest dany reżim, tym mniej prawdopodobny jest wpływ UE na krajowe zmiany instytucjonalne”.

<sup>40</sup> J. LANGBEIN, T. BÖRZEL, Introduction: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood..., *op. cit.*

dialog z Unią Europejską. Dla przykładu, w 1991 r. w Polsce został powołany pełnomocnik rządu ds. integracji europejskiej i pomocy zagranicznej, a od 1996 r. przygotowania do rozpoczęcia negocjacji były prowadzone przez Komitet Integracji Europejskiej i pracujący w jego strukturze Urząd (UKIE). Instytucja ta miała za zadanie międzyresortową koordynację i programowanie procesu wstępowania Polski do UE.

Osobnym aspektem jest chęć danego kraju do podjęcia wysiłków zmierzających do dostosowania się do wymagań Unii Europejskiej. Tutaj ocenie podlega zarówno polityka prowadzona przez władze państwowe – prezydenta i rząd, jak i nastroje społeczne wobec dostosowania się do unijnych wymagań. Stosunek i wolę władzy do spełnienia wymaganych postulatów można ocenić na podstawie materiałów źródłowych, takich jak programy i strategie rządowe, wypowiedzi decydentów politycznych, oraz analizując tempo wprowadzania reform. Większą trudność sprawia natomiast ocena postawy społeczeństwa wobec wymagań Unii. Niedoskonałym, ale dającym pewien obraz wskaźnikiem, który umożliwia oszacowanie chęci danego społeczeństwa do integracji z Unią Europejską, są badania opinii publicznej prowadzone przez niezależne ośrodki. Stosowanie tego miernika wymaga jednak przyjęcia założenia, że obywatele wyrażający swoje poparcie dla integracji z Europą akceptują wymagania stawiane przez Unię ich krajowi.

Kolejny czynnik, atrakcyjność i siła przyciągania Unii Europejskiej, opiera się na przekonaniu państw trzecich o tym, iż Unia jest niezwykle udanym przykładem integracji regionalnej. Przemysław Żurawski vel Grajewski nazywa tę siłę w swojej analizie „atrakcyjnością cywilizacyjną – *soft power*”.<sup>41</sup> Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa, zrzeszająca obecnie 28 państw członkowskich i ponad 550 mln obywateli, zapewniła pokój, stabilność i dobrobyt na kontynencie europejskim

<sup>41</sup> P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, „Analizy Natolińskie”, nr 5/57, Natolin 2012, s. 3.

po II wojnie światowej. Dynamiczny rozwój gospodarczy w krajach najpierw Wspólnoty, a potem Unii Europejskiej był możliwy dzięki stworzeniu i sukcesywnemu rozszerzaniu największego na świecie wspólnego rynku. Dobrobyt oraz bezpieczeństwo wraz z szeroko rozumianym rozwojem cywilizacyjnym stały się naturalnym punktem odniesienia dla państw Europy Środkowej i Wschodniej po upadku komunizmu. Nadrzędnym celem politycznym, pozwalającym przeprowadzać trudne i kosztowne reformy oraz tłumaczyć obywatelom sens trwających wiele lat przygotowań do członkostwa, było właśnie wstąpienie do Unii Europejskiej. Niosło ono za sobą prestiż i poczucie spełnienia długo wyczekiwanego „powrotu do Europy”, gwarancję bezpieczeństwa oraz perspektywę na dalszą modernizację kraju, m.in. dzięki obecności we wspólnym rynku i funduszom spójności. Siła atrakcyjności Unii jest trudna do zbadania, gdyż nie można opisać jej liczbowo. Jest kategorią subiektywną, której ocena może się opierać na przesłankach mówiących o kondycji ekonomicznej Unii, jako jednej z najsilniejszych gospodarek świata, o jej wewnętrznej sytuacji politycznej jako istotnej zmiennej przy kształtowaniu aktywności na arenie międzynarodowej. Tutaj, obok wskazania panującej atmosfery i charakterystyki procesów toczących się aktualnie na poziomie instytucji i państw członkowskich, istotne wydają się także nastroje unijnych obywateli i ich opinia o funkcjonowaniu brukselskich instytucji oraz postrzeganie przez nich kierunku i przebiegu integracji europejskiej.

Ostatnim czynnikiem wpływającym na siłę transformacyjną Unii Europejskiej jest sytuacja geopolityczna państwa, do którego UE kieruje swoje środki i projekty polityczne. Autorka niniejszej analizy jest świadoma debat toczących się wśród polskich badaczy w związku z rozumieniem terminu geopolityka i jego stosowaniem,<sup>42</sup> jednakże

---

<sup>42</sup> Zob. R. KUŹNIAR, Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna, „Sprawy Międzynarodowe” nr 1, Warszawa 2000; *idem*, Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki, Warszawa 2005, s. 81–88; T. ORŁOWSKI, Wprowadzenie [w:] C. JEAN, Geopolityka, Wrocław 2003; E. HALIŹAK (red.), Geoeconomia, Warszawa 2013.

na użytek tekstu ograniczy się do odwołania się do definicji zaproponowanej przez Zbigniewa Brzezińskiego. Jego zdaniem, geopolityka może być rozumiana jako „połączenie czynników geograficznych i politycznych decydujących o stanie państwa lub regionu”.<sup>43</sup> Istotne aspekty, które należy brać pod uwagę, oceniając sytuację geopolityczną państwa, na które Unia chce oddziaływać, to są czynniki geograficzne – wielkość terytorium i położenie, liczba ludności, przebieg i bezpieczeństwo granic państwowych oraz historyczne i współczesne relacje z najbliższymi sąsiadami, zarówno w aspekcie politycznym, jak i gospodarczym.

Wśród aspektów politycznych ważne są także podejście do integracji z Unią Europejską oraz ogólne relacje z Brukselą, jakie mają sąsiedzi analizowanego państwa. Można przyjąć założenie, iż jeśli dany kraj graniczy z państwami będącymi członkami Unii lub mającymi z nią dobre relacje, to taka sytuacja będzie wpływać pozytywnie na siłę transformacyjną UE na to państwo. W sytuacji odwrotnej, kiedy otoczenie geopolityczne jest przeciwne zbliżeniu się danego kraju do Unii Europejskiej, jej oddziaływanie będzie prawdopodobnie ograniczone. Oprócz aspektów politycznych warto wziąć także pod uwagę czynniki gospodarcze, takie jak stabilność gospodarcza – wielkość produktu krajowego brutto (PKB) i poziom inflacji, głównych partnerów handlowych.

Tabela 1 podsumowuje pięć scharakteryzowanych wyżej czynników oraz narzędzia, za pomocą których możemy ocenić stopień ich oddziaływania na siłę transformacyjną Unii Europejskiej na kraje objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa.

---

<sup>43</sup> Z. BRZEZIŃSKI, Plan gry. USA-ZSSR, Warszawa 1990, s. XIII.



Tabela 1. Mierniki siły transformacyjnej Unii Europejskiej

Czynniki wpływające na siłę transformacyjną	Mierniki
Spójność polityki Unii Europejskiej wobec danego państwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jednolity przekaz płynący z państw członkowskich wobec badanego kraju</li> <li>– koordynacja Partnerstwa Wschodniego na poziomie instytucjonalnym (między ESDZ, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi etc.)</li> <li>– dopasowanie oferty unijnej do oczekiwań danego kraju</li> </ul>
Nacisk Unii na dostosowanie się do jej norm i wartości	<ul style="list-style-type: none"> <li>– warunkowość (polegająca na uzależnieniu wysokości przyznawanych środków unijnych od postępu danego kraju w zakresie wdrażania wymaganych reform)</li> </ul>
Zdolność i chęć danego kraju na dostosowanie się do wymagań UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poziom demokratyzacji (przestrzeganie wolności politycznych i obywatelskich)</li> <li>– stopień rozwoju ekonomicznego</li> <li>– poparcie klasy rządzącej i społeczeństwa dla integracji z Unią Europejską</li> <li>– struktury instytucjonalne umożliwiające dialog polityczny z Brukselą</li> </ul>
Atrakcyjność i siła przyciągania Unii Europejskiej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kondycja ekonomiczna (stan gospodarek państw unijnych)</li> <li>– zaufanie obywateli do instytucji unijnych</li> <li>– opinia obywateli o kierunku integracji europejskiej</li> </ul>
Sytuacja geopolityczna danego państwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– położenie geograficzne, potencjał ludnościowy, relacje z sąsiadami</li> <li>– wskaźniki gospodarcze (wielkość PBK, wzrost gospodarczy, inflacja)</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

## *Ocena siły transformacyjnej Unii Europejskiej na Ukrainie w latach 2009–2013*

W kolejnej części pracy wskaźniki przedstawione w tabeli zostaną zastosowane do przeprowadzenia analizy siły transformacyjnej Unii Europejskiej wobec Ukrainy w latach 2009–2013.

## *Spójność polityki Unii Europejskiej*

Polityka sąsiedztwa stanowi część polityki zagranicznej Unii Europejskiej, której spójność (lub częściej zarzut jej braku) jest przedmiotem trwającej od wielu lat debaty w świecie naukowym.<sup>44</sup> Również samo pojęcie unijnej polityki zagranicznej niesie ze sobą różne interpretacje i podejścia metodologiczne. W węższym rozumieniu termin ten zazwyczaj bywa używany w znaczeniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz jej części, czyli Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). W ujęciu szerszym polityka zagraniczna Unii Europejskiej obejmuje, oprócz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, także inne dziedziny stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, w tym politykę rozszerzeniową, politykę sąsiedztwa, politykę rozwojową, politykę humanitarną oraz aspekty zewnętrzne polityki handlowej, migracyjnej i energetycznej. Zdaniem autorki, drugie podejście lepiej odzwierciedla istotę polizbońskiej polityki zagranicznej, prowadzonej przez Unię Europejską, i niniejsze opracowanie posługuje się tym terminem w jego szerszym ujęciu.

Unijna polityka zagraniczna zainicjowana została na początku lat 90. i po raz pierwszy zapisy jej dotyczące znalazły się w Traktacie z Maastricht.<sup>45</sup> Jest zatem relatywnie młodą polityką i zgodnie z teorią

<sup>44</sup> Zob. J. PETERSON, H. SJURSEN (red.), *A Common Foreign Policy for Europe*, Routledge, Londyn 1998; C.J. BICKERTON, *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*, Routledge, Londyn 2011; H. SJURSEN, *Not so inter-governmental after all? On democracy and integration in European Foreign and Security Policy*, „Journal of European Public Policy”, nr 18/8, 2011, s. 1078–1095; D. THOMAS, *Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness*, „Journal of Common Market Studies”, nr 50/2, 2012, s. 457–474.

<sup>45</sup> Od 1970 r. państwa Wspólnot Europejskich uzgadniały działania w zakresie polityki zagranicznej w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Kooperacja przejawiała się przede wszystkim w regularnych spotkaniach ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, zob. D. ALLEN, R. RUMMEL, W. WESSELS (red.), *European Political Cooperation*, Londyn 1982.

neofunkcjonalistyczną, jako dziedzina należąca do tzw. *high politics*, integracja na jej obszarze postępuje wolniej niż na obszarze tzw. *low politics*.<sup>46</sup> Państwa członkowskie strzegą bowiem prawa samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie relacji zewnętrznych, gdyż jest to bezpośrednio związane z ich bezpieczeństwem.

Konieczność osiągnięcia konsensusu między wszystkimi państwami członkowskimi w większości istotnych zagadnień związanych z polityką zagraniczną sprawia, iż Unia nie jest w stanie reagować na wydarzenia na świecie wystarczająco szybko. Już w 1993 r. pojawiło się określenie rozminięcia się możliwości, jakie ma Unia, i oczekiwań kierowanych pod jej adresem w kwestii aktywności jako podmiotu na scenie międzynarodowej – Christopher Hill określił je mianem *capability-expectations gap*.<sup>47</sup>

Po zdefiniowaniu terminu i przedstawieniu genezy polityki zagranicznej Unii Europejskiej warto sprecyzować rozumienie pojęcia spójności tego obszaru polityki. Debata wokół tego pojęcia jest bowiem podobnie intensywna, jak w przypadku samego terminu unijnej polityki zagranicznej.<sup>48</sup> Na użytek niniejszej analizy warto się przyjrzeć bliżej tzw. spójności instytucjonalnej (*institutional coherence*), rozumianej jako koordynacja pracy unijnych instytucji zajmujących się polityką zagraniczną, polegająca na sprawnym procesie podejmowania decyzji, wymianie informacji między poszczególnymi aktorami, szybkim przepływie dokumentów, zgodności procedur etc. Innym rodzajem spójności, który jest równie istotny dla badania siły transformacyjnej Unii Europejskiej

<sup>46</sup> Zob. R. MORGAN, *High politics, low politics: Toward a Foreign Policy for Western Europe*, California 1974.

<sup>47</sup> C. HILL, *The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role*, „Journal of Common Market Studies”, nr 31, 1993, s. 305–328.

<sup>48</sup> Zob. C. PORTELA, K. RAUBE, *Coherence in EU Foreign Policy: What kind of polity?*, „Journal of Contemporary European Research”, nr 8/1, 2012, s. 3–20; D. THOMAS, *Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy*, „Journal of Common Market Studies”, nr 50/3, 2012, s. 457–474.

na Ukrainie, jest tzw. spójność polityczna (*policy coherence*). Odnosi się ona przede wszystkim do zgodności stanowisk między poszczególnymi państwami członkowskimi, wzajemnego uzgadniania decyzji oraz wspólnego podejmowania inicjatyw politycznych.

Spójność instytucjonalna polityki zagranicznej UE nie jest rzeczą łatwą do osiągnięcia. Zmiany zainicjowane podczas debaty nad unijną konstytucją i wprowadzone w zmodyfikowanej formie Traktatem z Lizbony w 2009 r., to jest nadanie Unii podmiotowości prawnej, powołanie przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego umocowanie instytucjonalne zarówno w Komisji, jak i w Radzie UE miały doprowadzić do zwiększenia spójności między poszczególnymi instrumentami polityki zagranicznej UE, nie przyniosły oczekiwanych skutków i wciąż nie ma wyraźnego postępu w zakresie spójności i skuteczności unijnej polityki zagranicznej. Stworzenie wspomagającej Wysokiego Przedstawiciela unijnej dyplomacji – Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) również nie przyniosło oczekiwanych efektów, między innymi ze względu na hybrydowość tej instytucji o charakterze *sui generis* oraz niejasny podział kompetencji między nią a Komisją Europejską.

Polityka zagraniczna Unii Europejskiej ma dwie istotne cechy, które stanowią wyzwanie dla jej spójnego realizowania. Po pierwsze, jest wielopłaszczyznowa. Zgodnie z Tytułem V Traktatu z Lizbony, który odnosi się do stosunków zewnętrznych, obszar ten obejmuje różne polityki, pozostające w różnych systemach decyzyjnych. Wśród nich mamy dziedziny zarządzane na poziomie międzyrządowym, tak jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz stanowiąca jej część Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Podejmowanie decyzji w ramach WPZiB oraz WPBiO należy do państw członkowskich, które wspomagane są przez wiele grup roboczych, a także Wysokiego Przedstawiciela.

Równoległe do polityki zagranicznej UE należą skierowane do krajów trzecich elementy wspólnej polityki handlowej (np. DCFTA) czy działania w ramach polityki humanitarnej, którymi zarządza Komisja Europejska. Te dwa obszary polityki są zatem koordynowane na poziomie supranarodowym. Z kolei polityka rozwojowa ma niejako charakter mieszany: częściowo prowadzona jest przez Dyrektoriat Generalny Rozwój i Współpraca *EuropeAid* (*DG Development and Cooperation EuropeAid*), równoległe zaś do aktywności Komisji państw członkowskie projektują i realizują swoją własną pomoc rozwojową. Instrumenty finansowe polityki zagranicznej Unii Europejskiej, także jak np. Europejski Instrument Sąsiedztwa czy Instrument Wsparcia Przedakcesyjnego, pozostają w kompetencjach Komisji Europejskiej, gdyż to ta instytucja odpowiada za realizację unijnego budżetu.

Kolejna cecha polityki zewnętrznej UE wynika z pierwszej. Szeroki zakres działania tej polityki skutkuje mnogością aktorów w nią zaangażowanych. Traktat z Lizbony stwierdza, iż „wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa realizują wysoki przedstawiciel oraz Państwa Członkowskie, stosując środki krajowe i unijne”.<sup>49</sup> Poza państwami członkowskimi, debatującymi o relacjach zewnętrznych na Radzie Europejskiej, w ramach Rady Unii Europejskiej i podlegających jej grup roboczych, aktywną rolę odgrywają przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji Europejskiej – jako osoby uprawnione do reprezentowania Unii na zewnątrz, oraz dyrektoriaty generalne Komisji zajmujące się aspektami relacji zewnętrznych i niewłączone do struktur ESDZ. Komisarze stojący na czele dyrektoriatów Rozwój i Współpraca EuropeAid, Rozszerzenie i Polityka Sąsiedztwa, Pomoc Humanitarna i Ochrona Ludności oraz Handel spotykają się regularnie w ramach obrad Grupy Roboczej do spraw Stosunków Zewnętrznych

<sup>49</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, tom 53, 30 marca 2010 r., art. 26.

– tzw. Grupa Relex,<sup>50</sup> której przewodniczy Wysoka Przedstawiciel, będąca wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej. Na posiedzeniach obecny jest także często komisarz odpowiedzialny za sprawy gospodarcze i finansowe. Działalność grupy ma na celu poprawę koordynacji między poszczególnymi polami aktywności Unii Europejskiej skierowanej na zewnątrz, ustalanie strategii i omawianie z państwami członkowskimi stanowisk wobec państw trzecich.<sup>51</sup> Ponadto aktywnym podmiotem jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych, do której w grudniu 2011 r. włączono pracowników Komisji Europejskiej, którzy zajmowali się relacjami zewnętrznymi, oraz pracowników Sekretariatu Generalnego Rady.<sup>52</sup> W ramach ESZD działają także delegatury Unii Europejskiej w ponad 140 krajach świata, które dawniej były przedstawicielstwami Komisji Europejskiej na świecie, a po Traktacie z Lizbony przekształcone zostały w przedstawicielstwa Unii Europejskiej. Swoją rolę w polityce zagranicznej Unii odgrywa także Parlament Europejski, w ramach którego działa Komisja Spraw Zagranicznych (AFET). Parlament, poza wydawaniem rezolucji i opinii dotyczących kwestii międzynarodowych i polityki unijnej, zatwierdza budżet oraz odbywa regularne konsultacje z Wysoką Przedstawicielem i komisarzami. Istotnymi aktorami są także Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Wielopłaszczyznowość i wielopodmiotowość unijnej polityki zagranicznej po Traktacie z Lizbony trafnie podsumował Olaf Osica, określając ją mianem hybrydowej, i stwierdzając, iż po 2009 r. Komisja

---

<sup>50</sup> House of Lords, The EU's External Action Service. 11th Report of Session 2012-13, Londyn 2013, s. 41.

<sup>51</sup> Groups of members of the Commission, <[http://ec.europa.eu/reform/pdf/groups\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/reform/pdf/groups_en.pdf)> (dostęp: 1.12.2013).

<sup>52</sup> Więcej o składzie ESDZ: Komisja Europejska, A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011, Bruksela 21 grudnia 2011 r., <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1769\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm?locale=en)> (dostęp: 2.8.2013).

i stolice narodowe przestały być jedynymi właścicielami unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.<sup>53</sup>

Kompleksowość unijnej polityki zagranicznej, która wynika z jej szerokiego zakresu i mnogości zaangażowanych w nią podmiotów, widać szczególnie dobrze na przykładzie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Składa się ona bowiem z pełnego wachlarza instrumentów, jakie Unia Europejska ma do dyspozycji w zakresie relacji zewnętrznych. EPS obejmuje m.in. wspólne projekty w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, projekty w ramach pomocy rozwojowej, zagadnienia energetyczne, porozumienia handlowe, a także zajmuje się uregulowaniem kwestii migracji i reżimów wizowych. Z tego względu nad prowadzeniem tej polityki czuwają wspólnie pochodzący z Czech komisarz do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Štefan Füle oraz Wysoka Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wspomagana przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Na skutek wewnętrznych uzgodnień między Wysoką Przedstawiciel a Fulem polityką sąsiedztwa wobec Wschodu zajmuje się głównie komisarz.<sup>54</sup> Główne decyzje w sprawie polityki sąsiedztwa podejmowane są przez państwa członkowskie na spotkaniach Rady Spraw Zagranicznych, której od wejścia w życie Traktatu z Lizbony przewodniczy Wysoki Przedstawiciel. Funkcję tę pełni od 2009 r. Catherine Ashton. Na poziomie operacyjnym Europejska Polityka Sąsiedztwa koordynowana jest przez Służbę, w ramach której powołano specjalną Dyрекcję Zarządzającą do Spraw Europy i Azji Centralnej (*Managing Directory*, dalej: MD), zajmującą się polityką sąsiedztwa skierowaną na Wschód.<sup>55</sup> Pracownicy

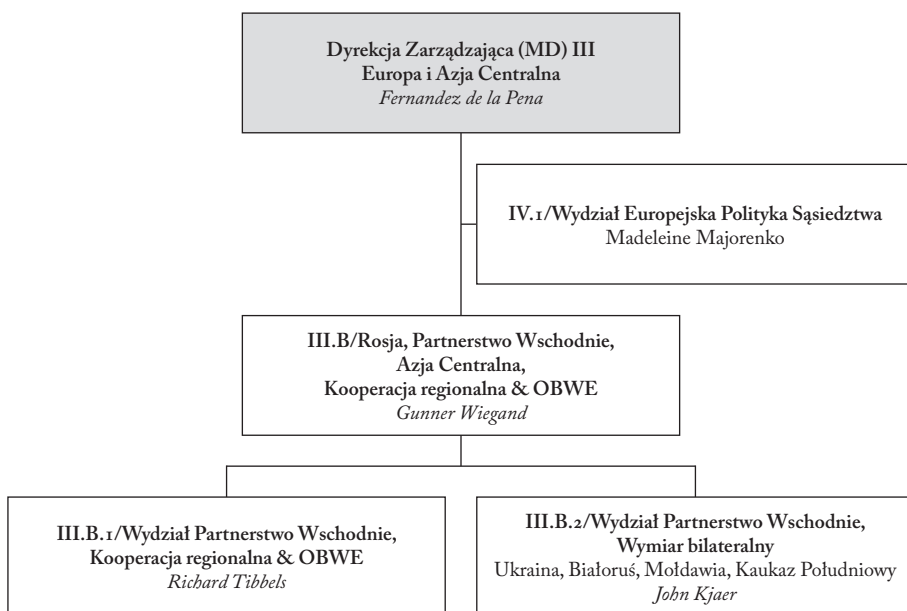
<sup>53</sup> o. OSICA, Drzwi szeroko zamknięte. Polityka wschodnia w czasach lizbońskich, „Nowa Europa Wschodnia” nr 5, 2010, s. 46.

<sup>54</sup> Wywiad telefoniczny z pracownikiem ESDZ, 17 lipca 2013 r. Transkrypt w posiadaniu autorki.

<sup>55</sup> Więcej: M. SUS, The High Representative the European External Action Service: Towards the Institutional Coherence in the Case of the Eastern Partnership, [w:] *New Approaches to EU Foreign Policy*, M. WILGA, I.P. KAROLEWSKI (red.), Routledge 2014 (książka w druku).

tej dyrekcji wspomagają nie tylko Wysoką Przedstawiciel, ale także komisarza do spraw rozszerzenia i sąsiedztwa, przygotowując mu briefingi, udzielając informacji czy towarzysząc w spotkaniach.

Schemat 1. Struktura ESDZ odpowiedzialna za Partnerstwo Wschodnie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie struktury organizacyjnej ESDZ, <[http://ceas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://ceas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf)> (dostęp: 1.11.2013).

Jak wskazuje powyższy schemat, obok wydziałów zajmujących się płaszczyzną multilateralną i bilateralną Partnerstwa Wschodniego, istnieje także wydział zajmujący się całą Europejską Polityką Sąsiedztwa. Zespół urzędników pracujących w tym wydziale ma za zadanie koordynację wszystkich instrumentów w ramach polityki sąsiedztwa i dbanie o spójność działań podejmowanych zarówno w południowym, jak i we wschodnim sąsiedztwie. Z tego względu urzędnicy tej komórki ESDZ współpracują blisko z odpowiednimi dyrektoriatami generalnymi z Komisji Europejskiej i są odpowiedzialni za tworzenie corocznych



raportów podsumowujących osiągnięcia EPS w poszczególnych krajach.<sup>56</sup> Mimo istnienia specjalnego podmiotu zajmującego się koordynacją polityki oraz regularnych spotkań i konsultacji między Wysoką Przedstawicielem a komisarzem do spraw rozszerzenia i sąsiedztwa, jej spójność pozostawia wiele do życzenia. Nadzieje na zmianę daje nadchodzący przegląd funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, której powołanie miało na celu zwiększenie spójności i koherencji unijnej polityki zagranicznej, w tym także polityki sąsiedztwa.<sup>57</sup> Jeśli chodzi o wpływ reformy lizbońskiej na politykę sąsiedztwa, to pierwsze miesiące funkcjonowania nowej Służby nie przyczyniły się do zwiększenia jej spójności, a raczej utrudniły sprawne realizowanie Partnerstwa Wschodniego.<sup>58</sup> Bilans prawie dwóch lat funkcjonowania wypada lepiej, ale wskazuje na liczne wyzwania, z jakimi musi się zmierzyć wciąż młoda instytucja, aby osiągnąć poprawę koherentności działań zewnętrznych Unii Europejskiej.<sup>59</sup>

Opublikowany w lipcu 2013 r. raport z funkcjonowania unijnej dyplomacji, wskazuje na wyzwania w zakresie koordynacji instrumentów zewnętrznych pozostających w dyspozycji UE wobec sąsiadów.<sup>60</sup> W reakcji na niego rozpoczęła się dyskusja w środowiskach eksperckich i naukowych o konieczności skupienia całej odpowiedzialności za prowadzenie polityki sąsiedztwa w gestii Wysokiego Przedstawiciela

<sup>56</sup> Zestawienie wszystkich raportów z postępów polityki sąsiedztwa w latach 2006–2013 dostępne jest na stronie ESDZ, <[http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm)> (dostęp: 1.12.2013).

<sup>57</sup> Zob. H. KOSTANYAN, *The EEAS and the European Neighbourhood Policy: A change in Rhetoric or Reality*, „Neighbourhood Policy Paper”, nr 9, Instambul–Bukareszt 2013.

<sup>58</sup> Por. E. KACA, M. SUS, *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie*, „Analizy i Opinie”, nr 120, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

<sup>59</sup> M. SUS, *The High Representative the European External Action Service...*, *op. cit.*

<sup>60</sup> Sprawozdanie z działalności ESDZ, *EEAS Review*, <[http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)> (dostęp: 3.12.2013).

i Służby Zewnętrznej.<sup>61</sup> Oznaczałoby to wyłączenia z portfolio komisarza ds. rozszerzenia obszaru sąsiedztwa. Zgodnie z oczekiwaniami, mogłoby to uprościć procedury, przyspieszyć reagowanie na aktualne wyzwania i przez to przyczynić się do zwiększenia spójności tego obszaru polityki zagranicznej UE. Decyzja o tym, czy tak się stanie, zostanie podjęta przez państwa członkowskie, po konsultacjach z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, w połowie 2014 r. Wtedy to przywódcy państw będą decydować o zmianach w strukturze, zakresie merytorycznym i dalszej strategii unijnej dyplomacji.

Jeśli chodzi o drugi rodzaj spójności, rozumiany jako zgodność i wzajemna koordynacja decyzji politycznych między państwami członkowskimi, to w odniesieniu do wymiaru wschodniego Przemysław Żurawski vel Grajewski ocenia ją bardzo nisko. Twierdzi, iż: „Unia Europejska nie posiada żadnej spójnej polityki wschodniej, rozumianej jako prześlana, uzgodniona i przyjęta przez państwa członkowskie oraz instytucje europejskie rzeczywista (a nie jedynie deklaracyjna), wspólna dla wszystkich wymienionych podmiotów, strategia działania na kierunku wschodnim, która prowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów i jest poparta wolą polityczną wdrożenia skonkretyzowanego programu oraz poniesienia kosztów całego procesu”.<sup>62</sup> Ta surowa ocena może wynikać z faktu istnienia rozbieżnych interesów wśród państw Unii Europejskiej w zakresie zapatrywań na politykę wobec krajów na Wschodzie. W latach 2009–2013 państwa należące do Grupy Wyszehradzkiej oraz

<sup>61</sup> Zob. Parlament Europejski, Recommendation to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, to the Council and to the Commission on the 2013 review of the organisation and the functioning of the EEAS, 26 kwietnia 2013 r.; C. BERGER, N. VON ONDARZA, The Next High Representative and the EEAS. Reforming the EU Foreign Policy Structures, „SWP Comments”, nr 40, Berlin 2013.

<sup>62</sup> P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, Czy i jak Unia Europejska patrzy na wschód. Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski, „Analizy NATOlińskie”, nr 6/64, Natolin 2013, s. 3–4.

państwa nadbałtyckie konsekwentnie opowiadały się za traktowaniem kooperacji z Ukrainą w sposób priorytetowy i były skłonne pomijać niedociągnięcia Kijowa w zakresie przestrzegania praw człowieka i rządów prawa. Obawiały się bowiem, że izolacja Ukrainy przez Unię Europejską doprowadzi do zbliżenia tego kraju z Rosją.<sup>63</sup> Państwa Europy Zachodniej, w tym przede wszystkim Niemcy czy Wielka Brytania, były przeciwne relatywizowaniu promowanych przez Unię wartości i norm oraz domagały się ich przestrzegania przez władze w Kijowie, czyniąc z tego warunek dalszej integracji Ukrainy z Unią Europejską. Brak jednolitej reakcji krajów członkowskich na wydarzenia na Ukrainie ujawnił się choćby przed Mistrzostwami Europy w piłce nożnej w 2012 r., których gospodarzami były Polska i Ukraina. Niemcy, Holandia i Wielka Brytania wzywały do bojkotu meczów odbywających się na ukraińskich boiskach na znak braku akceptacji uwięzienia byłej premier Ukrainy Julii Tymoszenko. Władze Polski oraz pozostałe państwa Europy Środkowej i Wschodniej były przeciwne bojkotowi. Jednakże kilka miesięcy później krajom europejskim udało się wypracować wspólne stanowisko w dużo ważniejszej sprawie. Otóż podjęły one jednogłosem decyzję zawieszającą podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Takie posunięcie było wynikiem stwierdzonych nieprawidłowości przy przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych w Kijowie w październiku 2012 r.<sup>64</sup> Autorzy raportu *European Foreign Policy Scorecard*, corocznej oceny polityki zagranicznej Unii, ocenili jedność krajów członkowskich wobec pozostałych kwestii priorytetowych w ramach Partnerstwa Wschodniego – stopniowego znoszenia reżimu wizowego oraz liberalizacji rynku energii na 3 w skali 5-punktowej. Mimo iż państwa europejskie były zgodne co do konieczności zacieśniania współpracy z władzami w Kijowie w obszarze energii, kilka z nich, jak choćby

<sup>63</sup> J. VAISSE, S. DENNISON (red.), *European Foreign Policy Scorecard 2013*, European Council on Foreign Policy, Londyn 2013, s. 88.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 87–90.

Węgry, Słowenia i Bułgaria, przyłączyło się do finansowanego przez rosyjski Gazprom projektu *South Stream*, czyli gazociągu południowego, omijającego Ukrainę.<sup>65</sup> W zakresie liberalizacji reżimu wizowego państwa członkowskie także mają kłopoty z wypracowaniem jednolitej polityki. Część państw Europy Zachodniej, jak Niemcy, Holandia, Belgia czy Francja, sprzeciwiała się szybkiemu znoszeniu ograniczeń wizowych, ze względu na obawy przed wzrostem liczby migrantów z Ukrainy,<sup>66</sup> inne państwa, z Polską na czele, naciskały na szybsze tempo tego procesu. W rezultacie, działania zmierzające do zniesienia obowiązku wizowego podejmowane są stopniowo, a termin ich zakończenia pozostaje otwarty. Wynika to również z opieszałości władz Kijowa we wdrażaniu zmian określonych w Planie Działań na rzecz Liberalizacji Wizowej, jaki został stworzony przez Brukselę.

Podsumowując rozważania o spójności EPS, warto dodać, iż Traktat z Lizbony był pierwszym dokumentem kodyfikującym relacje Unii Europejskiej z sąsiadami. W art. 8 w Tytule I dokument stwierdza iż, „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”.<sup>67</sup> Aby to osiągnąć, Unia może zawierać specjalne umowy z zainteresowanymi państwami. Artykuł nie precyzuje terminu „państwa sąsiadujące” ani nie odnosi się wprost do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ważnym odniesieniem jest natomiast potwierdzenie, iż współpraca między Unią a sąsiadami musi się

<sup>65</sup> S. KARDAŚ, E. PASZYC, *Za wszelką cenę: Rosja rozpoczyna budowę South Streamu*, „Komentarze OSW”, 7 grudnia 2012 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-12-07/za-wszelka-cene-rosja-roz-poczyna-budowe-south-streamu>> (dostęp: 4.07.2013).

<sup>66</sup> M. ARCIPOWSKA, *Dialog wizowy Unii Europejskiej z krajami Partnerstwa Wschodniego*, „Biuletyn PISM”, nr 91/840, 4 października 2011 r., <[http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=8603](http://www.pism.pl/files/?id_plik=8603)> (dostęp: 4.07.2013).

<sup>67</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej..., *op. cit.*, art. 8.

opierać na wartościach, jakie reprezentuje UE.<sup>68</sup> Zapis ten jest potwierdzeniem zasady warunkowości, jaką kieruje się Unia w swoich działaniach wobec sąsiadów.

Przechodząc do stopnia dostosowania oferty do potrzeb krajów nią objętych, to jednym z kluczowych problemów Unii Europejskiej wobec jej sąsiadów jest jej *finalite*, czyli określenie końcowego celu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Mimo iż teoretycznie kraje objęte Partnerstwem Wschodnim są w stanie spełnić warunki art. 49 Traktatu z Lizbony, zgodnie z którymi każde państwo europejskie szanujące wartości Unii jest uprawnione do wystąpienia o przyjęcie do organizacji, to nie otrzymały one, jak dotychczas, perspektywy członkostwa. Poszczególne państwa unijne nie mają w tej kwestii jednolitej opinii.<sup>69</sup> Część z nich postrzega politykę sąsiedztwa i oferowane w jej ramach umowy stowarzyszeniowe jako alternatywę polityki rozszerzeniowej, a inne interpretują ten proces jako przygotowanie do przyszłego członkostwa. Grupa państw, w tym Polska, Czechy i Szwecja, domagała się od Wysokiej Przedstawiciel, aby zainicjowała ona dyskusję o wpisaniu perspektywy członkostwa do preambuły umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, lecz ostatecznie taki zapis nie został w niej ujęty. Większość państw południowej Europy nie przychyliła się do wizji wstąpienia tego kraju do UE nawet w najbardziej odległej przyszłości.

Co więcej, również przedstawiciele instytucji unijnych nie są zgodni w tej kwestii. W 2005 r. przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso powiedział w przemówieniu w Kijowie: *Our door remains open, the future of Ukraine is in Europe – the best way is not to talk all*

<sup>68</sup> Zob. D. HANF, The ENP in the light of the new „neighbourhood clause” (Article 8 TUE), „Research Paper in Law”, nr 2, College of Europe, Brugia 2011, <[http://aei.pitt.edu/44321/1/researchpaper\\_2\\_2011\\_hanf.pdf](http://aei.pitt.edu/44321/1/researchpaper_2_2011_hanf.pdf)> (2.08.2013).

<sup>69</sup> J. SARYUSZ-WOLSKI, *op. cit.*, s. 6.; M. SIWIEC, A. BALCER, Partnerstwo Wschodnie: punkt zwrotny, „Rzeczpospolita”, 14 marca 2011 r., <<http://www.rp.pl/arttykul/626747.html>> (dostęp: 1.09.2013).

*the time about membership but to achieve concrete results, show commitment to European standards and values.*<sup>70</sup>

W miesiąc po tej wypowiedzi, obecny komisarz do spraw gospodarczych i finansowych Olli Rehn, pełniący wówczas funkcję komisarza do spraw przedsiębiorczości, przedstawił nową koncepcję rozszerzenia, która skoncentrowała się na Bałkanach i Turcji, pozbawiając Ukrainę tej perspektywy. Komisarz zadeklarował, iż: *We need to consolidate our enlargement agenda but be cautious with new commitments (...). All European citizens benefit from having neighbours that are stable democracies and prosperous market economies. The EU cannot abandon its responsibilities. But the pace of enlargement also has to take into consideration the EU's absorption capacity.*<sup>71</sup>

Ciekawe jest także porównanie, jakich słów co do perspektywy członkostwa tego kraju w UE użył Barroso w 2013 r. Na konferencji prasowej powiedział, iż: *the doors remain open. We believe that the future of Ukraine is in strong relationship with the EU, the EU is ready to resume this, once Ukraine is ready.*<sup>72</sup> Otóż osiem lat wcześniej przewodniczący

<sup>70</sup> BBC News, Ukraine told that EU door is open, 6 października 2005 r., <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4313906.stm>>, dostęp: 5.07.2013, (tłum.): „Nasze drzwi pozostają otwarte, a przyszłość Ukrainy jest w Europie – zamiast mówić cały czas o członkostwie, najlepszą drogą jest osiągnięcie konkretnych wyników, pokazanie oddania europejskim standardom i wartościom”.

<sup>71</sup> M. BEUNDERMAN, Blow to Kiev as Brussels closes door to further enlargement, „EU-observer”, 9 listopada 2005 r., <<http://euobserver.com/enlargement/20289>>, dostęp: 1.12.2013, (tłum.): „Musimy umocnić nasz program rozszerzenia, ale musimy też być ostrożni w kwestii nowych zobowiązań (...). Wszyscy obywatele europejscy korzystają, jeśli ich sąsiadami będą kraje demokratyczne o prosperujących gospodarce rynkowych. UE nie może porzucić swoich obowiązków. Ale tempo rozszerzeń musi uwzględniać zdolność absorpcyjną UE”.

<sup>72</sup> Euronews, EU chiefs voice anger at Russia over Ukraine 'interference', 25 listopada 2013 r., <<http://www.euronews.com/2013/11/25/eu-chiefs-voice-anger-at-russia-over-ukraine-interference>>, dostęp: 1.12.2013, (tłum.): „(...) drzwi pozostają otwarte. Uważamy, że przyszłość Ukrainy leży w silnych relacjach z UE, a UE jest gotowa wznowić je, gdy tylko Ukraina będzie gotowa”.

Komisji widział Ukrainę „w Europie”, a teraz wyraził ogólne przekonanie o miejscu Ukrainy „w bliskiej relacji z Unią Europejską”.

Z drugiej strony, perspektywa członkostwa pojawia się regularnie w przemówieniach komisarza Fülego. W marcu 2013 r. stwierdził on przed Parlamentem Europejskim, iż: *Eastern Partnership countries need our continuous support to deliver on their commitments, and it is my conviction that they deserve an ambitious future. I'm talking here about the most powerful foreign policy instrument of the European Union and the expression of its ultimate transformative power – the perspective for a country to accede, as provided by Article 49 of the Treaty on European Union if it shares our principles of freedom, democracy and respect for the rule of law.*<sup>73</sup>

Warto zauważyć, że perspektywa członkostwa została uznana przez komisarza za najmocniejszy instrument polityki zagranicznej UE i wyraz jej siły transformacyjnej. W podobnym tonie komisarz wypowiedział się przed europosłami 11 grudnia 2013 r., kiedy wskazał na dwie istotne sprawy. Po pierwsze, zaapelował do parlamentarzystów o wypracowanie większej spójności w swojej polityce wobec Ukrainy, podkreślając, że wydarzenia ostatnich dni szczególnie wymagają właśnie mówienia jednym głosem: *This is the time for this house to show its full strength in being united.*<sup>74</sup> Po drugie, Füle po raz kolejny wspominał

<sup>73</sup> Š. FÜLE, Presentation of the Neighbourhood Policy package, Parlament Europejski, Bruksela, 20 marca 2013 r., <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-246\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-246_en.htm)>, dostęp: 2.08.2013, (tłum.): „Kraje Partnerstwa Wschodniego potrzebują naszego nieustannego wsparcia, aby móc się wywiązywać ze swoich zobowiązań i jestem przekonany, że zasługują na ambitną przyszłość. Mówię tutaj o najpotężniejszym narzędziu polityki zagranicznej Unii Europejskiej, będącej wyrazem jej najwyższej siły transformacyjnej – czyli perspektywie przystąpienia danego kraju do UE na mocy Artykułu 49 Traktatu o Unii Europejskiej, jeśli tylko taki kraj podziela nasze zasady wolności, demokracji oraz poszanowanie rządów prawa”.

<sup>74</sup> Š. FÜLE, Time to get stronger in our commitment to EaP and reforms in Ukraine, Parlament Europejski, Strasburg, 10 grudnia 2013 r., <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-1055\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1055_en.htm)>, dostęp: 12.12.2013, (tłum.): „Nadszedł czas, aby ta Izba pokazała swoją pełną siłę jedności”.

o perspektywie członkostwa dla Ukrainy, porównując ją do brakującego światła w tunelu: *I think, the time has come for us to be more strategic, and if we are saying „A” and we want to transform that part of Europe, then we should be ultimately ready to say „B”, that we are ready to use the most appropriate instrument we have for transformation. The light at the end of the tunnel is missing.*<sup>75</sup>

Strona ukraińska wyrażała obawy dotyczące niedopasowania oferty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa do swoich oczekiwań. Wśród części elit politycznych panuje przekonanie, iż Ukraina nie powinna być objęta tą EPS i traktowana podobnie jak pozostali sąsiedzi Unii Europejskiej, gdyż jej ambicje sięgają dalej.<sup>76</sup> Oferta zawarta w polityce sąsiedztwa bywa określana mianem „wszystko poza instytucjami”, i to ograniczenie jest wbrew oczekiwaniom niektórych przedstawicieli ukraińskich elit. Borys Tarasiuk, minister spraw zagranicznych w latach 2005–2006, powiedział: *We do not see ourselves as Europe’s neighbours, we are in the centre of Europe. Thus, we believe, a more correct name for the EU policy would be the Neighbourhood Policy of the EU but in no way the European Neighbourhood Policy. Furthermore, we don’t consider the European Neighbourhood Policy an alternative to the prospect of Ukraine’s eventual accession to the European Union.*<sup>77</sup>

<sup>75</sup> *Ibidem*, (tłum.): „Uważam, że nadszedł czas, abyśmy zaczęli myśleć bardziej strategicznie, i jeśli powiemy ‘A’, chcąc przekształcić tę część Europy, to ostatecznie powinniśmy być gotowi powiedzieć także ‘B’, czyli to, że jesteśmy gotowi posłużyć się najodpowiedniejszym narzędziem, jakie mamy do przeprowadzenia transformacji. Brakuje nam światła w tunelu”.

<sup>76</sup> o. STEGNIY, Ukraine and the Eastern Partnership: ‘Lost in Translation’?, „Journal of Communist Studies and Transition Politics”, nr 27/1, 2011, s. 53–54.

<sup>77</sup> Przemówienie Borysa Tarasiuka na konferencji międzyparlamentarnej Ukraina – Unia Europejska, 12 maja 2008, za: o. STEGNIY, Ukraine and the Eastern Partnership..., *op. cit.*, s. 54, (tłum.): „Nie postrzegamy siebie jako sąsiadów Europy, my jesteśmy w centrum Europy. Zatem uważamy, że bardziej właściwa nazwa dla tej polityki UE brzmiałaby: Polityka Sąsiedztwa UE a na pewno nie Europejska Polityka Sąsiedztwa. Ponadto nie uważamy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa za alternatywę dla perspektywy ostatecznego przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej”.



W podobnym duchu wypowiedział się minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski, który podkreślił wagę rozróżniania między „sąsiadami Europy” (*neighbours of Europe*) a „europejskimi sąsiadami” (*European neighbours*). Do tej pierwszej grupy zaliczył kraje leżące w sąsiedztwie południowym, do drugiej zaś wschodnich sąsiadów.<sup>78</sup> Partnerstwo Wschodnie miało być niejako odpowiedzią na konieczność większego rozróżnienia między dwoma wymiarami sąsiedztwa. Dla samej Ukrainy projekt jednak nie oferował na płaszczyźnie bilateralnej istotnych zmian. Ze względu na stopień zaawansowania jej integracji z Europą relacje bilateralne między Brukselą a Kijowem stanowiły raczej model kształtowania dialogu pozostałych członków Partnerstwa Wschodniego z Unią.

Powyższa analiza wskazuje na relatywnie niski stopień spójności polityki, jaką Unia Europejska prowadziła wobec Ukrainy w latach 2009–2013, zarówno w zakresie koordynacji prac nad Partnerstwem Wschodnim między unijnymi instytucjami, jak i w odniesieniu do jedności w gronie państw członkowskich i podejmowania wspólnych decyzji. Powołanie do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych początkowo utrudniło prowadzenie Partnerstwa Wschodniego, natomiast na efekty wprowadzanych procedur, mających zwiększyć spójność prac poszczególnych aktorów, trzeba jeszcze zaczekać. W badanym okresie, widoczna była istotna różnica stanowisk poszczególnych państw członkowskich w kwestii przebiegu kolejnych etapów integracji Ukrainy z UE. Mimo to, w 2012 r. Rada Ministrów Spraw Zagranicznych pod kierownictwem Wysockiej Przedstawiciel Catherine Ashton zdołała podjąć wspólne decyzje w kluczowych sprawach, takich jak zawieszenie podpisania

<sup>78</sup> R. SIKORSKI, Informacja ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r., <[http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/priorytety\\_polityki\\_zagr\\_2012\\_2016/expose2/expose\\_2008/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2008/)> (dostęp: 1.12.2013).

umowy stowarzyszeniowej i określenie jasnych warunków, koniecznych do spełnienia przez Kijów.

Jednocześnie należy zauważyć, iż choć powołanie do życia Partnerstwa Wschodniego było krokiem w dobrym kierunku, gdyż zróżnicowało ofertę proponowaną sąsiadom na wschodzie i na południu, to samej Ukrainie nie przyniosło ono większych zmian w jej relacjach z Unią Europejską. Państwa członkowskie nadal nie są zgodne w kwestii zaproponowania Ukrainie perspektywy członkostwa lub innej formy integracji, mimo wynegocjowania najbardziej kompleksowej umowy, jaką Unia kiedykolwiek podpisała z państwem trzecim. Barroso i przewodniczący Rady Europejskiej Van Rompuy określili ją mianem *the most ambitious agreement the European Union has ever offered*.<sup>79</sup>

### ***Nacisk Unii Europejskiej na dostosowanie się do norm unijnych***

Program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa od początku opierał się na dwóch głównych zasadach: warunkowości rozumianej jako uzależnienie wysokości kierowanej pomocy od postępów na drodze do demokracji oraz zróżnicowania krajów, czyli indywidualnego podejścia do każdego z państw i dostosowania do ich jednostkowej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej konkretnych projektów i wymagań. Wzmianki o obu koncepcjach można znaleźć już w deklaracji „Szersza Europa”. Jeśli chodzi o warunkowość, to strategia zakładała, iż: *Engagement should therefore be introduced progressively, and be conditional on meeting agreed targets for reform. New benefits should only be offered to reflect the progress made by the partner countries in political and*

<sup>79</sup> Rada Europejska, Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso on Ukraine, Bruksela, 25 listopada 2013 r., s. 1, (tłum.): „(...) najambitniejszej umowy, jaką Unia Europejska kiedykolwiek zaferowała”.

*economic reform. In the absence of progress, partners will not be offered these opportunities.*<sup>80</sup> Strategia przewidywała ponadto określenie jasno sprecyzowanych kryteriów, które ułatwiłyby implementację zasady warunkowości w praktyce. Zróznicowanie krajów w zakresie uwarunkowań historycznych, geograficznych oraz chęci i możliwości zostało zapisane jako podstawa funkcjonowania polityki sąsiedztwa.<sup>81</sup>

W odniesieniu do Partnerstwa Wschodniego, którym została objęta Ukraina, zasady te zostały potwierdzone w inaugurującej program deklaracji przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Pradze w maju 2009 r.<sup>82</sup> Jego sygnatariusze zgodzili się, między innymi, co do tego, że „na cele związane z partnerstwem wschodnim zostanie przekazane większe wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej, z uwzględnieniem postępów poczynionych przez poszczególne kraje partnerskie”.<sup>83</sup>

Rewizja polityki sąsiedztwa wywołana wydarzeniami w krajach Afryki Północnej (tzw. Arabska Wiosna), przyniosła wzmocnienie zasady warunkowości i nadanie jej wyższej rangi. W nowej strategii działań skierowanej do krajów objętych EPS, opublikowanej w maju 2011 r.<sup>84</sup> i noszącej tytuł „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących

<sup>80</sup> Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruksela 11 marca 2003 r., s. 14, (tłum.): „Tym samym zaangażowanie powinno zostać wprowadzone stopniowo oraz zależeć od spełnienia uzgodnionych celów reform. Nowe korzyści należy oferować tylko w zakresie odzwierciedlającym postępy poczynione przez kraje partnerskie w zakresie reform politycznych i gospodarczych. Takie możliwości nie będą oferowane partnerom niemogącym się pochwalić postęпами”.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>82</sup> Rada Unii Europejskiej, Wspólna Deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, Bruksela 7 maja 2009, s. 5.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, KOM (2011)303, Bruksela, 25 maja 2011 r., <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:PL:PDF>> (dostęp: 10.10.2013).

w sąsiedztwie”, Komisja Europejska wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych zaproponowała bezpośrednie uzależnienie wysokości wsparcia finansowego dla poszczególnych krajów od indywidualnej oceny każdego z sąsiadów w latach 2011–2012, tzw. zasadę *more for more*, czyli „więcej za więcej”. W dokumencie wskazano, iż „UE zwiększy swoje wsparcie na rzecz sąsiadów pod pewnymi warunkami. Będzie to zależało od postępów w tworzeniu i konsolidacji demokracji oraz przestrzeganiu zasady praworządności. Im większe będą postępy danego kraju w procesie reform wewnętrznych i im szybciej będą one następować, tym większe wsparcie uzyska on od UE. To zwiększone wsparcie będzie udzielane w różnych formach, np. poprzez zwiększenie środków na rozwój społeczny i gospodarczy, poszerzenie programów kompleksowego rozwoju instytucjonalnego, zapewnienie szerszego dostępu do rynku i większego dofinansowania inwestycji przez EBI oraz wprowadzenie środków ułatwiających mobilność”.<sup>85</sup> Po raz pierwszy zasada warunkowości w polityce sąsiedztwa została przedstawiona w tak precyzyjny sposób. Zwiększone zostało także wsparcie dla partnerów zaangażowanych w budowanie trwałej i głębokiej demokracji, takich jak organizacje pozarządowe i inicjatywy obywatelskie. W tym celu komisarz i Wysoki Przedstawiciel zapowiedzieli stworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, czego inicjatorem był polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski.<sup>86</sup> Pomysł utworzenia takiej placówki był jednym z istotnych priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Jednakże ze względu na trwające dyskusje między państwami członkowskimi co do profilu i sposobu finansowania nowej jednostki do jej otwarcia doszło dopiero w maju 2013 r.

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Zob. M. SUS, Common Foreign and Security Policy. A back seat brokerage over issues of national interest, [w:] Navigating Europe through stormy waters: Poland's EU – Council Presidency under evaluation?, I.P. KAROLEWSKI, T. MEHLHAUSEN, M. SUS (red.), Baden-Baden 2014, s. 107–108.

w Brukseli. Na jej czele stanął Polak, Jerzy Pomianowski, były podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Nowa strategia zaprezentowana przez duet Ashton – Füle odniosła się także wprost do Partnerstwa Wschodniego, podkreślając, iż „nasi partnerzy w różnym stopniu odnieśli się do zasadniczych elementów Partnerstwa Wschodniego (jak np. przestrzeganie uniwersalnych wartości demokracji, praw człowieka i zasady praworządności; nieustawanie w wysiłkach reformatorskich; zwrócenie szczególnej uwagi na rozwiązanie przedłużających się konfliktów). O ile niektórzy są wyraźnie zaangażowani w to, aby w pełni wykorzystać swój potencjał, o tyle postępy innych są jedynie fragmentaryczne. UE zadba o to, by partnerzy, którzy są najbardziej zaawansowani i zaangażowani w reformy demokratyczne i na których opiera się Partnerstwo Wschodnie, najbardziej z niego skorzystali”.<sup>87</sup> Do grona państw zaangażowanych w 2011 r. zaliczano Ukrainę, Mołdawię, Gruzję i Armenię.

Nacisk na reformy na Ukrainie zaczął rosnąć w wyniku wzmagającego się zaniepokojenia europejskich partnerów polityką prowadzoną przez prezydenta Janukowycza, a swoje apogeum osiągnął wraz ze zbliżającym się szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. W czerwcu 2011 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz zdecydował się powołać misję obserwacyjną na Ukrainie. Na mocy mandatu Parlamentu Europejskiego były prezydent RP Aleksander Kwaśniewski oraz pochodzący z Irlandii były przewodniczący Parlamentu Europejskiego Pat Cox mieli prowadzić dialog z władzami w Kijowie i z opozycją oraz wspierać rząd ukraiński w procesie przeprowadzania reform. Misja obu polityków ma, jak dotychczas, w historii Europejskiej Polityki Sąsiedztwa charakter bezprecedensowy i można ją odczytać jako wyraz intensywnych starań ze strony Parlamentu Europejskiego, aby wesprzeć Ukrainę na drodze

---

<sup>87</sup> *Ibidem.*

do integracji europejskiej. Cox i Kwaśniewski odwiedzili Ukrainę łącznie 22 razy, wielokrotnie spotykając się z prezydentem i premierem Ukrainy oraz z przedstawicielami opozycyjnych partii politycznych.<sup>88</sup> Rozmowy miały zazwyczaj charakter nieoficjalny, a ze względu na możliwość porozumiewania się Kwaśniewskiego i Janukowycza bez udziału tłumaczy często odbywały się w wąskim gronie. Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego wielokrotnie odwiedzali także uwięzioną w charkowskim więzieniu byłą premier Julię Tymoszenko. Po fiasku szczytu w Wilnie rozpoczęły się rozważania o potencjalnym przedłużeniu mandatu misji.

Pół roku po rozpoczęciu misji Kwaśniewskiego i Coxa ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich jasno przedstawili warunki, jakie Ukraina musi spełnić, aby Unia wyraziła zgodę na podpisanie umowy stowarzyszeniowej. Pierwszym z warunków było wyjaśnienie przez ukraiński rząd niejasności związanych z prawem wyborczym i odniesienie się do zarzutów o niezgodności z prawem przeprowadzonych w październiku 2012 r. wyborów parlamentarnych, drugim zaś zaprzestanie wybiórczego stosowania prawa, a trzecim implementacja wspólnie ustalonych reform, koniecznych do podpisania umowy stowarzyszeniowej.<sup>89</sup> Poruszając temat wyborów, ministrowie odwołali się do opinii międzynarodowych obserwatorów z ramienia OBWE,

<sup>88</sup> Szerzej zob. P. COX, A. KWAŚNIEWSKI, EP Monitoring Mission to Ukraine – Key observations to the Conference of Presidents of the European Parliament, Bruksela 15 października 2013 r., <[http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press\\_release\\_speeches/press\\_release/2013/2013-october/html/ep-monitoring-mission-to-ukraine--key-observations-to-the-conference-of-presidents-of-the-european-parliament](http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2013/2013-october/html/ep-monitoring-mission-to-ukraine--key-observations-to-the-conference-of-presidents-of-the-european-parliament)> (dostęp: 14.11.2013); A. GARDNER, Ukraine making progress toward closer ties with EU, „European Voice”, 17 października 2013 r., <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/ukraine-making-progress-toward-closer-ties-with-eu/78452.aspx>> (dostęp: 20.11.2013).

<sup>89</sup> Rada Unii Europejskiej, Press release, Council Meeting. Foreign Affairs, Bruksela, 10 grudnia 2012 r., <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf)> (dostęp: 10.7.2013).

którzy wskazali na brak równowagi w otoczeniu medialnym, niejasności w finansowaniu partii politycznych i ich kampanii i ocenili, iż wyborów nie można uznać za demokratyczne.<sup>90</sup> W związku z tym Rada poradziła Ukrainie opracowanie kodeksu wyborczego, zgodnego z zasadami demokracji.

Kwestia wybiórczego stosowania prawa odnosiła się zaś do uwięzienia przedstawicieli byłych władz Ukrainy i podejrzenia, iż stawiane im zarzuty, są umotywowane polityczne. Mimo iż Rada Spraw Zagranicznych nie odniosła się wprost do uwięzienia Julii Tymoszenko, to wokół jej sprawy było najwięcej kontrowersji i podejrzeń o to, iż jej skazanie było umotywowane chęcią eliminacji byłej premier z życia politycznego przed wyborami w 2015 r. Ze względu na zły stan zdrowia byłej premier Unia Europejska apelowała o zgodę władz Ukrainy na umożliwienie podjęcia przez nią leczenia w jednym z berlińskich szpitali. Zastanawiając się na tym, dlaczego dla wielu krajów unijnych osoba Julii Tymoszenko była tak istotna, aby uczynić z niej warunek podpisania umowy, warto zauważyć, iż wiedza elit i obywateli krajów szczególnie Europy Zachodniej o Ukrainie jest ograniczona. Nazwisko byłej premier jest jednym z niewielu kojarzonych z Ukrainą faktów i stanowi symbol Pomarańczowej Rewolucji w latach 2004–2005. Ponadto założona przez Tymoszenko partia Batkiwszczyna ma od 2008 r. status obserwatora w Europejskiej Partii Ludowej, największego ugrupowania w Parlamencie Europejskim, zapewniając jej tym samym rozpoznawalność wśród licznej grupy europosłów.<sup>91</sup> Gorliwym zwolennikiem twardego kursu w sprawie uwolnienia byłej premier był

<sup>90</sup> OSCE, Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Ukraine – Parliamentary Elections, 28 października 2012 r., <<http://www.osce.org/odihr/elections/96675>> (dostęp: 5.7.2013).

<sup>91</sup> Zob. A. UMLAND, The meaning of Tymoshenko's case for the EU, „Kyiv Post”, 8 sierpnia 2013 r., <<http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/the-meaning-of-tymoshenkos-case-for-the-eu-328160.html>> (dostęp: 10.08.2013).

także rząd Niemiec, który w 2012 r. wynegocjował z prezydentem Janukowyczem zgodę na wizytę niemieckich lekarzy w ukraińskim więzieniu i zbadanie Tymoszenko.<sup>92</sup>

Ostatnie żądanie, jakie zawarte było w grudniowych konkluzjach Rady, dotyczyło licznych reform, jakie Rada Najwyższa Ukrainy musiałaby wprowadzić, by umowa o stowarzyszeniu mogła być skutecznie implementowana. Wśród nich wymieniano reformę kodeksu postępowania karnego, zmiany w ustawie o prokuraturze, wprowadzenie ustaw ograniczających korupcję oraz opracowanie szczegółowego programu wdrażania strefy wolnego handlu.<sup>93</sup>

Mimo jasno sprecyzowanych warunków, władze Ukrainy zwlekały z wprowadzeniem reform. W końcu, we wrześniu, Rada Najwyższa przyjęła znaczną część tzw. ustaw europejskich dotyczących, między innymi, ordynacji wyborczej, poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i polityki antykorupcyjnej. Nierozwiązana została jednak sprawa uwolnienia Julii Tymoszenko, która za pośrednictwem prasy oraz rozmów z Kwaśniewskim i Coxem apelowała do Unii Europejskiej o wycofanie warunku jej wypuszczenia na wolność. Jej zdaniem, podpisanie umowy stowarzyszeniowej było priorytetowe. Na kilka dni przed planowanym podpisaniem umowy Rada Najwyższa nie zdołała się porozumieć co do rozwiązania kwestii uwięzienia byłej premier. Mimo iż Unia była skłonna się wycofać z warunku uwolnienia Tymoszenko – *he (Janukowycz) was offered the pen with Tymoshenko in jail, despite assurances by EU representatives that this would*

<sup>92</sup> C. NEEF, Putting Pressure on Ukraine: Germany Takes Hard Line in Tymoshenko Case, „Spiegel Online”, 9 kwietnia 2012 r., <<http://www.spiegel.de/international/europe/germany-takes-hard-line-on-tymoshenko-case-a-826417.html>> (dostęp: 7.07.2013).

<sup>93</sup> J. WOROBIOW, Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie: oferta umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą wciąż aktualna, „Biuletyn PISM”, nr 125/1101, 27 listopada 2013 r.



*not hapten*<sup>94</sup> – prezydent zapowiedział wstrzymanie prac nad umową. Zdaniem ekspertów polskiego Ośrodka Studiów Wschodnich, „w ciągu ostatniego roku władze ukraińskie pozorowały wysiłki na rzecz jego rozwiązania i wszystko wskazuje na to, że od samego początku nie miały intencji zwolnienia byłej premier nawet na leczenie w Niemczech. Mimo widocznego braku postępu w sprawie Tymoszenko, UE najprawdopodobniej jednak podjęłaby pozytywną decyzję w kwestii podpisania z Ukrainą umowy w Wilnie”.<sup>95</sup> Postanowienie prezydenta Ukrainy o rezygnacji z umowy zostało przez niego umotywowane troską o stabilność gospodarczą kraju.

Nacisk Unii na wdrożenie wymaganych zmian na Ukrainie wydaje się być wystarczający. Jasno sformułowane oczekiwania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, w powiązaniu z nieustannie prowadzonym dialogiem politycznym na wielu szczeblach i misją Kwaśniewskiego i Coxa, stworzyły dogodne warunki do zainicjowania procesu reform na Ukrainie. Odrębną, choć bez wątpienia interesującą kwestią pozostaje fakt, czy postawiony przez Unię Europejską warunek wypuszczenia Tymoszenko z więzienia był sensowny. Nie brakuje głosów, że Unia Europejska zrobiła błąd, stawiając go w takiej ultymatywnej formie.<sup>96</sup> Zamiast tego Bruksela powinna była się skoncentrować

<sup>94</sup> EU seeks ‘time for reflection’ after Vilnius summit failure, „EurActive”, 29 listopada 2013 r., <<http://www.euractiv.com/global-europe/vilnius-summit-time-reflection-news-532048>> (dostęp: 3.12.2013), (tłum.): „(...) on (Janukowycz) otrzymałby zielone światło bez uwolnienia Tymoszenko z więzienia, pomimo zapewnień przedstawicieli UE, że tak się nie stanie”.

<sup>95</sup> W. KONOŃCZUK, Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje, „Analizy OSW”, 27 listopada 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie>> (dostęp: 1.12.2013).

<sup>96</sup> Zob. S. MEISTER, What if... the EU had offered a membership perspective to Ukraine?, 2 grudnia 2013 r., European Council on Foreign Relations, <[http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_what\\_if\\_the\\_eu\\_had\\_offered\\_membership\\_perspective\\_to\\_ukraine230](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_what_if_the_eu_had_offered_membership_perspective_to_ukraine230)> (dostęp: 6.12.2013); A. UMLAND, The meaning of Tymoshenko’s case for the EU..., *op. cit.*

na wymaganiu od Ukrainy bezwzględnego wprowadzania reform z tzw. Agendy Stowarzyszeniowej, które umożliwiłyby późniejszy proces implementacji umowy stowarzyszeniowej, a zwłaszcza DCFTA.

### ***Zdolność oraz chęć danego kraju do dostosowania się do unijnych oczekiwań***

Aby ocenić stopień zdolności systemu politycznego i gospodarczego Ukrainy do dostosowania się do unijnych reform, warto sięgnąć po wskaźniki, które pozwalają ocenić postępy w procesie modernizacji tego kraju w latach 2009–2013. Jednym z często stosowanych narzędzi jest wskaźnik demokracji, mierzony corocznie przez fundację *Freedom House* z Budapesztu. Opiera on się na ocenie takich zjawisk jak: przebieg procesu wyborczego, poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, obecność niezależnych mediów, funkcjonowanie demokracji na poziomach narodowym i lokalnym, niezawisłość sądownictwa oraz poziom korupcji.<sup>97</sup> Zgodnie z tą statystyką, ocena Ukrainy nie zmieniła się od 2009 r. Jest ona klasyfikowana jako państwo o reżimie hybrydowym, plasujące się między reżimem autorytarnym (np. Białoruś) a wadliwie funkcjonującą demokracją (np. Bułgaria). Ocena Ukrainy wynika głównie z polityki prowadzonej przez jej prezydenta Wiktora Janukowycza, wybranego w 2010 r., oraz powołanego w tym samym roku rządu Mykołaja Azarowa. Ich działania zaprzęściły dokonania tzw. Pomarańczowej Rewolucji z 2004 r. Zamiast wprowadzenia progresywnych reform, które mogłyby doprowadzić do modernizacji kraju poprzez stworzenie stabilnego klimatu dla inwestycji, władze Ukrainy umocniły siłę oligarchów w ukraińskiej gospodarce.

W innym badaniu oceniającym postępy transformacji sześciu krajów objętych programem, w Indeksie Partnerstwa Wschodniego (*Eastern*

<sup>97</sup> Więcej o metodologii i wynikach badań Freedom House, <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine>> (dostęp: 5.11.2013).

*Partnership Index*), Ukraina w zakresie postępów w zbliżaniu się do spełnienia unijnych norm i standardów zajęła w 2013 r. miejsce czwarte, wyprzedzając jedynie Azerbejdżan i Białoruś.<sup>98</sup>

Niepokój wzbudza także, wspomniane wyżej, wykorzystywanie prokuratury do celów politycznych, daleko odbiegające od standardów unijnych. Tuż po przejęciu władzy przez Janukowycza do więzienia trafili przywódcy opozycji – były minister spraw wewnętrznych Jurij Łucenka oraz była premier i przeciwniczka Janukowycza w wyborach prezydenckich w 2010 r. Julia Tymoszenko. Aresztowanie obojga polityków wzbudziło ogromne kontrowersje w Unii Europejskiej. Podejrzewano, iż decyzja prezydenta wynikała z chęci wyłączenia przedstawicieli opozycji z życia politycznego, a nie z faktycznie popełnionych przez nich przestępstw.<sup>99</sup> W maju 2012 r. aresztowanie Łucenki zostało przez Europejski Trybunał Praw Człowieka uznane za umotywowane politycznie i bezpodstawne.<sup>100</sup> Podobny wyrok został wydany w kwietniu 2013 r. w sprawie Tymoszenko, jednakże Trybunał nie oceniał samych zarzutów, lecz niezgodny ze standardami proces sądowy i jego okoliczności.<sup>101</sup> Pod wpływem zachodnich nacisków Janukowycz ułaskawił byłego ministra, natomiast była premier, skazana pod koniec

<sup>98</sup> European Integration Index for Eastern Partnership Countries 2013, <[http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP\\_Index\\_2013\\_0.pdf](http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP_Index_2013_0.pdf)> (dostęp: 5.11.2013), s. 44-49.

<sup>99</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na Ukrainie i sprawy Julii Tymoszenko, nr 2012/2568, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2012-0237&language=PL>> (dostęp: 6.11.2013).

<sup>100</sup> PAP, Trybunał Praw Człowieka: Bohater pomarańczowej rewolucji aresztowany bezprawnie, „Gazeta Wyborcza”, 3 lipca 2012 r., <[http://wyborcza.pl/1,76842,12066131,Trybunał\\_Praw\\_Czlowieka\\_Bohater\\_pomaraneczowej\\_rewolucji.html#ixzz2JRqk1PSd](http://wyborcza.pl/1,76842,12066131,Trybunał_Praw_Czlowieka_Bohater_pomaraneczowej_rewolucji.html#ixzz2JRqk1PSd)> (dostęp: 6.11.2013).

<sup>101</sup> T.A. OLSZAŃSKI, Werdykt Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tymoszenko, „Analizy OSW”, 8 maj 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-05-08/werdykt-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-sprawie-tymoszenko>> (dostęp: 6.11.2013).

2011 r. za działanie na niekorzyść Ukrainy przy negocjacjach warunków dostaw gazu od Rosji, a od stycznia 2013 r. oskarżona o zlecenie zabójstwa, nadal przebywa w więzieniu. Kwestia uwięzienia Tymoszenko pozostaje kością niezgody w relacjach z UE, która wciąż domaga się jej zwolnienia i umożliwienia leczenia w Niemczech.<sup>102</sup>

Sięgając po dane Banku Światowego – indeks zarządzania oraz rządy prawa, można dojść do podobnych wniosków i stwierdzić, że podczas funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego na Ukrainie nie zaobserwowano *de facto* żadnych zmian. Rządy prawa były oceniane lepiej w chwili inauguracji Partnerstwa niż po prawie pięciu latach jego funkcjonowania.<sup>103</sup> Podobna tendencja cechuje wskaźnik korupcji.<sup>104</sup>

Do podobnych wniosków można dojść, analizując wyniki badań niemieckiej fundacji Bertelsmanna. Prowadzi ona badania 128 krajów świata za pomocą tzw. Indeksu Transformacji. Obejmuje on 17 wskaźników, od stabilności politycznej i praworządności, przez stan gospodarki, stabilność cen do intensywności współpracy międzynarodowej.<sup>105</sup> Sytuacja na Ukrainie została pierwszy raz sprawdzona w 2008 r. i uzyskała wtedy 6,93 pkt na 10 możliwych.<sup>106</sup> Badania powtórzono w 2012 r.

<sup>102</sup> W. KONOŃCZUK, T.A. OLSZAŃSKI, Rośnie presja w sprawie Tymoszenko, „Analizy OSW”, 9 października 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-09/rosnie-presja-w-sprawie-tymoszenko>> (dostęp: 6.11.2013).

<sup>103</sup> World Bank, Worldwide Governance Indicators, Country report: Ukraine 1996–2012, Agreggate Indicator: Rule of Law, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>> (dostęp: 10.11.2013).

<sup>104</sup> World Bank, Worldwide Governance Indicators, Country report: Ukraine 1996–2012, Agreggate Indicator: Control of Corruption, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>> (dostęp: 10.11.2013).

<sup>105</sup> Więcej o Indeksie Transformacji: <<http://www.bti-project.de/index/methode/>> (dostęp: 10.11.2013).

<sup>106</sup> Country Report Ukraine 2008, <<http://www.btiproject.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Ukraine.pdf>> (dostęp: 10.11.2013); dla porównania, Polska w 2008 r. otrzymała 8,76 punkta, zaś w 2012 r. 9,05, Country Report Poland, <<http://www.bti-project.de/laendergutachten/ecse/pol/2012/>> (dostęp: 10.11.2013).

i wynik pogorszył się do 5,96 pkt.<sup>107</sup> Świadczy to o stagnacji procesu reform i wskazuje na tendencję do umacniania się rządów autorytarnych w połączeniu z dużą władzą oligarchów, którzy są niechętni przemianom gospodarczym.

Jeśli chodzi o kolejny miernik – struktury wewnętrzpaństwowe odpowiedzialne za koordynację polityki wobec Unii, Ukraina od początku powstania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa próbowała budować odpowiednie instytucje. Pierwszym krokiem, który podjęto w 2005 r., było powierzenie wicepremierowi funkcji koordynatora spraw integracji europejskiej i nieudana próba zbudowania wokół niego ministerstwa lub komitetu odpowiedzialnego za politykę europejską.<sup>108</sup> Idea ta powiodła się dopiero w 2008 r. W ramach struktur rządowych powołano Biuro Koordynacyjne do spraw Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej.<sup>109</sup> Równocześnie powstał także osobny Komitet Rządowy do spraw Integracji Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej. Wreszcie, w kwietniu 2010 r., doszło do połączenia się tych dwóch instytucji i stworzenia Biura Integracji Europejskiej w ramach gabinetu ministrów. Warto jednak zauważyć, iż plany objęcia ponad 100 tys. pracowników administracji programem szkoleń z zakresu prawa europejskiego, języków i systemu decyzyjnego UE nie powiodły się. Zgodnie z szacunkami ekspertów, w 2011 r. przeszkolonych zostało około 20–30 osób i tylko te osoby są w stanie kompetentnie prowadzić dialog z europejskim partnerami.<sup>110</sup>

Jeśli chodzi o chęć Ukrainy do przeprowadzania reform w swoim kraju, to można przypuszczać, że jest ograniczona przez brak zgodności krajów unijnych w kwestii perspektywy członkostwa tego kraju w Unii

<sup>107</sup> Country Report Ukraine 2012, <<http://www.bti-project.de/laendergutachten/pse/ukr/2012/>> (dostęp: 10.11.2013).

<sup>108</sup> O. STEGNIY, Ukraine and the Eastern Partnership..., *op. cit.*, s. 52.

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> *Ibidem.*, s. 58.

Europejskiej. Jak wspomniano powyżej, stanowiska poszczególnych państw są odmienne i w bliskiej perspektywie nie można się spodziewać daleko idących zmian. To w oczywisty sposób zmniejsza chęć nie tylko władz, ale i obywatele Ukrainy do wdrażania trudnych i kosztowych, zarówno ekonomicznie, jak i społecznie, reform. Mimo to, badania opinii publicznej przeprowadzone w 2010 r. pokazały, iż 45% Ukraińców opowiedziało się za integracją z Europą, a jedynie 15% wołało bliższą współpracę z Rosją.<sup>111</sup> Podobny obraz dają przeprowadzone pod koniec 2012 r. badania opinii publicznej na grupie 1000 respondentów w ramach tzw. *EU Neighbourhood Barometer*. Taka statystyka przeprowadzana jest regularnie w krajach objętych EPS.<sup>112</sup> Ponad 60% pytanych uważało Unię za ważnego partnera i prawie tyle samo obywateli wyraziło opinię, iż Ukrainę i UE łączy wystarczająco dużo wspólnych wartości, aby mogły ze sobą kooperować. Ponad 75% respondentów życzyło sobie większej roli Unii w rozwoju gospodarczym Ukrainy, 69% w wymianie handlowej, 64% w zakresie promocji praw człowieka i 60% w promowaniu demokracji.<sup>113</sup> Chęci do spełniania unijnych oczekiwań zależą także od poziomu zaufania, jaki obywatele Ukrainy mają wobec Unii: 53% wyraziło zaufanie do Brukseli, a jedynie 23% stwierdziło, że ufa własnemu rządowi, jeszcze mniej, bo 18% ma zaufanie do Rady Najwyższej Ukrainy.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Badania przeprowadzone przez GfK, cytata za: S. SIERAKOWSKI, Europe Needs Ukraine, „The New York Times”, 18 listopada 2013 r., <[http://www.nytimes.com/2013/11/19/opinion/sierakowski-europe-needs-ukraine.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/11/19/opinion/sierakowski-europe-needs-ukraine.html?_r=0)> (dostęp: 3.11.2013).

<sup>112</sup> Szerzej zob. EU Neighbourhood Barometer, <<http://euneighbourhood.eu/aims-and-objectives/>> (dostęp: 29.07.2013).

<sup>113</sup> ENPI, Most Ukrainians want greater EU role in their country, 24 kwietnia 2013 r., <<http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/32845/Most-Ukrainians-want-greater-EU-role-in-their-country>> (dostęp: 29.11.2013).

<sup>114</sup> *Ibidem*.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że o ile, sądząc po przeważających proeuropejskich postawach obywateli, wola zaakceptowania przez społeczeństwo warunków, jakie stawia Unia, wydaje się być znaczna, to sytuacja polityczno-gospodarcza Ukrainy nie stwarza wystarczająco dobrych warunków do skutecznej realizacji siły transformacyjnej UE. Co więcej, realizowana przez obecne władze polityka, jest ambiwalentna wobec Unii i nie sposób przypisać jej jednoznacznej orientacji na integrację z Europą. Prezydent Janukowycz jest skupiony na walce politycznej i zwycięstwie w nadchodzących w 2015 r. wyborach prezydenckich i tym priorytetom podporządkowuje swoje decyzje z zakresu polityki zagranicznej Ukrainy.<sup>115</sup> Niska gotowość Janukowycza do wprowadzania zmian oczekiwanych przez Unię znajduje potwierdzenie w badaniach Rissego, który stwierdził: *in the case of authoritarian regimes, these EU demands directly threaten the survival of the regimes, as a result of which they are unlikely to lead to institutional reforms.*<sup>116</sup> Mimo że Janukowycz wciąż należy do najbardziej popularnych polityków na Ukrainie, to poziom poparcia dla niego spada, między innymi na skutek odstąpienia od prac nad umową stowarzyszeniową, i pod koniec 2013 r. popierało go 19% obywateli.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Teza ta znajduje potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych m.in. przez Oleksandra Stegny: O. STEGNY, *Ukraine and the Eastern Partnership...*, *op. cit.*

<sup>116</sup> T. BÖRZEL, T. RISSE, *From Europeanisation to Diffusion...*, *op. cit.*, s. 12, (tłum.): „w przypadku reżimów autorytarnych te żądania ze strony UE bezpośrednio zagrażają przetrwaniu owych reżimów, wobec czego jest nieprawdopodobne, aby doprowadziły one do reform instytucjonalnych”.

<sup>117</sup> W. KONOŃCZUK, *Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje*, „Analizy OSW”, 27 listopada 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie>> (dostęp: 5.12.2013).

*Power of attraction*<sup>118</sup>

Nie ulega wątpliwości, iż siła przyciągania Unii Europejskiej i, jak to nazwał Jan Zielonka, chęć brania z niej przykładu (*power of example*),<sup>119</sup> nie jest taka, jaka była w latach 90. i na początku XXI wieku, kiedy Polska i pozostałe kraje Europy Środkowej i Wschodniej prowadziły negocjacje członkowskie. Wydarzenia, jakie miały miejsce w ciągu ostatniej dekady w Unii Europejskiej – fiasko projektu unijnej konstytucji,<sup>120</sup> narastający eurosceptycyzm w wielu krajach członkowskich,<sup>121</sup> długotrwałe negocjacje Traktatu z Lizbony, które ujawniły znaczne różnice między państwami członkowskimi w zakresie gotowości i chęci przekazywania kompetencji narodowych na arenę unijną – wskazują na spowolnienie tempa integracji europejskiej.

Kryzys finansowy, który wybuch pod koniec 2008 r., i z którego skutkami Europa boryka się do dzisiaj, przyczynił się do dalszego osłabienia pozycji Unii Europejskiej zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym.<sup>122</sup> Załamaniem w strefie euro ujawniło oszustwa statystyczne Grecji i wypukliło nieprzestrzeganie kryteriów konwergencji, wprowadzonych Traktatem z Maastricht w 1993 r., przez wiele państw Eurostrefy. Szczególnie drastycznie przekroczony został pułap długu

<sup>118</sup> (Tłum): Siła przyciągania.

<sup>119</sup> J. ZIELONKA, European Foreign Policy and the Euro-Crisis, „EUI Working Papers RSCAS”, nr 23, Florencja 2013, s. 4; <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12868.pdf>> (dostęp: 5.11.2013).

<sup>120</sup> Zob. A. MORAVCSIK, What can we learn from the collapse of the European constitutional project?, *Politische Vierteljahresschrift*, nr 47/2, 2006, s. 219–241; T.G. GROSSE, Debata nad przyszłością traktatu konstytucyjnego po decyzjach czwarcowego szczytu, „Analizy i Opinie”, nr 64/7, Ośrodek Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

<sup>121</sup> Zob. S. USHERWOOD, N. STARTIN, S. GUERRA (red.), Confronting Euroscepticism, „Special Issue of the Journal of Common Market Studies”, nr 51, 2013, s. 1–168.

<sup>122</sup> P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa..., *op. cit.*



publicznego w wielu krajach południowej Europy, ale także w Niemczech, we Francji czy w Belgii. Reakcje na kryzys wywołały podział między państwami borykającymi się z głęboką recesją i chcącymi wspomagać wzrost gospodarczy a tymi, które opowiedziały się za udzieleniem kredytów pogrążonym w recesji gospodarkom, jedynie przy radykalnym programie reform<sup>123</sup> – „Europa została podzielona wzajemną niechęcią. Wspólnota okazała się związkiem państw niezależnie od siebie walczących o przetrwanie”.<sup>124</sup>

Taki konflikt wytworzył się choćby na linii Niemcy – Grecja, których relacje uległy znacznemu pogorszeniu na skutek niechęci rządu i obywateli Grecji do polityki kanclerz Angeli Merkel. Niemcy były jednym z tych krajów, które warunkowały swoją zgodę na udzielenie kolejnej transzy pożyczek dla Aten od postępu wprowadzanych przez nią reform i stały się w Grecji symbolem stawianych przez Europę wymagań. Merkel była przez greckie gazety przedstawiana w kontekście IV Rzeszy, porównywana do Hitlera lub do więźnia w bazie Guantanamo.<sup>125</sup>

Echo kryzysu w postaci konfliktów wewnętrznych między państwami członkowskimi powoduje osłabienie dobrego wizerunku Unii Europejskiej i tym samym spadek siły jej oddziaływania w krajach sąsiedzkich: „Pogrążona w kryzysie strefy euro Unia Europejska traci zatem swoją ‘miękką siłę’ oddziaływania na rzecz prężniejszych, a mniej wymagających graczy, którzy stali się nowymi źródłami *soft power* w wymiarze

<sup>123</sup> Więcej o przyczynach i skutkach kryzysu, zob: T.G. GROSSE, Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne, „Analizy Natolińskie”, nr 3, Natolin 2011; J. SARYUSZ-WOLSKI, Grecja: próba dla całej Unii, „Rzeczpospolita”, 22 lutego 2012 r., <<http://www.rp.pl/artykul/9157,824350-Grecja--proba--dla--calejUnii.html>> (dostęp: 5.10.2013).

<sup>124</sup> M. JANICKA, Europa źle zintegrowana, „Rzeczpospolita”, nr 92/9212, 19 kwietnia 2012 r., s. A13.

<sup>125</sup> Przegląd okładek z prasy europejskiej z wizerunkiem kanclerz Merkel: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/bild-der-kanzlerin-im-ausland-angela-merkel-cover-girl-in-aller-welt-1.1409700>> (dostęp 1.10.2013).

regionalnym – Turcji (wpływającej przede wszystkim na Bliski Wschód i Afrykę Północną), Chin (wywierających wpływ na kraje Afryki Subsaharyjskiej) i Rosji (traktującej kraje wschodnie w sąsiedztwie Unii Europejskiej jako obszar swojego wyłącznego wpływu). Mamy zatem do czynienia z rosnącą konkurencją między źródłami siły – *soft power competition*<sup>126</sup> i jej nową dystrybucją na świecie. Efektem stało się ograniczenie unijnej siły oddziaływania w sąsiedztwie: *European soft power is a wasting asset in a world in which other regions and powers are increasingly self-confident and less willing to base their policies on relations with the West. This is a fundamental obstacle to any strategy based on the „comprehensive” export of European values and models in the EU’s neighbourhood or further afield.*<sup>127</sup>

Co więcej, przypadek Islandii, która podnosi się z kryzysu znacznie szybciej niż pogrążone w długach kraje członkowskie, tworzy niekorzystne tło dla Unii i również podważa atrakcyjność brukselskiego systemu gospodarczego, „przeregulowanego rozdętym dorobkiem prawnym – *acquis communautaire*”.<sup>128</sup>

Walka z kryzysem to w rzeczywistości debata o kluczowym pytaniu dla przyszłości Unii Europejskiej: na ile poszczególne państwa członkowskie popierają wizję federalnej Europy i gotowe są zrezygnować z kolejnej części swoich kompetencji narodowych i przekazać je na poziom ponadnarodowy? Odpowiedź na to pytanie nie przyjdzie szybko, ale wydarzenia, jakie się odbędą w 2014 r., tzn. wybory do Parlamentu

<sup>126</sup> S. DENNISON, et. al., Why Europe needs a new global strategy, „ECPR Policy brief”, październik 2013 r., <[http://ecfr.eu/page/-/ECFR90\\_STRATEGY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf)> (dostęp: 5.11.2013).

<sup>127</sup> *Ibidem*, s. 3, (tłum.): „Europejska soft power to wątpliwy atut w świecie, w którym inne regiony oraz mocarstwa są coraz pewniejsze siebie i coraz mniej chętne do opierania swoich polityk na relacjach z Zachodem. Stanowi to zasadniczą przeszkodę dla jakiegokolwiek strategii opartej na ‘kompleksowym’ eksporcie wartości oraz modeli europejskich w sąsiedztwie UE i poza nią”.

<sup>128</sup> P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa..., *op. cit.*, s.13.

Europejskiego oraz wybór nowego przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, określą przybliżony kierunek, w jakim będzie się toczyła dalsza integracja europejska.

Niekorzystny wpływ na *power of attraction* ma także wspomniany wyżej eurosceptycyzm, który wraz z postępującym kryzysem ekonomicznym zaczął się ujawniać się w kolejnych krajach członkowskich. Sedno tego zjawiska trafnie określił przewodniczący Barroso w swoim corocznym orędziu o stanie Unii we wrześniu 2013 r. Mówił on o narastającej wśród klasy politycznej w wielu państwach członkowskich tendencji do „europeizacji porażek i nacjonalizacji sukcesów”,<sup>129</sup> jako o przyczynie wielu kłopotów, z jakimi obecnie boryka się Unia Europejska. Wyniki ostatnich badań Eurobarometru potwierdzają tę tendencję. Zaufanie do Unii, mierzone jako średnia we wszystkich krajach członkowskich, spadło na przestrzeni lat 2009–2013 z poziomu 47% do 31% ankietowanych.<sup>130</sup> Mimo iż najwyższy spadek zaufania do Brukseli odnotowano w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem, takich jak Grecja, Cypr, Hiszpania i Portugalia, to podobna tendencja zaobserwowana została w krajach, których kryzys nie dotknął tak mocno, takich jak Polska czy Niemcy.<sup>131</sup> Jednocześnie, biorąc pod uwagę dane ze wszystkich 28 państw, można zauważyć wzrost liczby obywateli deklarujących postrzeganie Unii w sposób negatywny, z 27% w 2009 r. do 47% w 2013 r.<sup>132</sup> Liczba osób oceniających UE jednoznacznie pozytywnie zmniejszyła się zaś z 66% do 49%.<sup>133</sup> Choroba, która była, jak dotychczas, przypisywana Wielkiej Brytanii, rozlała się

<sup>129</sup> J.M. BARROSO, State of the Union 2013, Strasburg, 11 września 2013 r., <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm)> (dostęp: 20.09.2013).

<sup>130</sup> Eurobarometr nr 79, edycja wiosenna 2013, s. 9, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf)> (dostęp: 5.11.2013).

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>132</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>133</sup> *Ibidem*, s. 10.

zatem na pozostałe kraje europejskie i, jak oceniają eksperci, *the collapse of trust in the EU runs deeper than that. Enthusiasm for the EU will not return unless the EU profoundly changes the way it deals with its member states and its citizens.*<sup>134</sup> Działania podejmowane przez przywódców największych państw oraz przez liderów instytucji unijnych od rozpoczęcia kryzysu nie przyczyniają się jednak do odzyskiwania zaufania obywateli do samej organizacji i kierunku jej rozwoju. Panujące pośród unijnych obywateli nastroje społeczne, wywołują rosnące obawy przez rezultatem nadchodzących wyborów do Parlamentu, w wyniku których może powstać silna eurosceptyczna siła, której dotychczas w takim wymiarze w Parlamencie nie było.<sup>135</sup> Ultraprawicowe partie z Francji, Belgii, Włoch, Szwecji i Holandii planują zjednoczenie sił w wyborach, co pozwoliłoby im na maksymalizację liczby uzyskanych głosów.<sup>136</sup>

Mimo wspomnianych problemów wewnętrznych i zmniejszenia zdolności do kształtowania swojego otoczenia zgodnie ze swoimi oczekiwaniami, wciąż jednak sukces Unii Europejskiej, jako największej regionalnej siły na kontynencie europejskim i jednego z liczących się aktorów międzynarodowych na świecie, jest postrzegany przez Ukrainę jako punkt odniesienia w zakresie modelu gospodarczego i społecznego. Świadczą o tym choćby antyrządowe i prounijne protesty opozycji i przede wszystkim tysięcy zwykłych obywateli po decyzji prezydenta Janukowycza o odstąpieniu

<sup>134</sup> J.I. TORREBLANCA, M. LEONARD, The Continent-wide rise of Euroscepticism, „ECFR Memo Policy”, European Council on Foreign Relations, maj 2013, <[http://ecfr.eu/page/-/ECFR79\\_EUROSCEPTICISM\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR79_EUROSCEPTICISM_BRIEF_AW.pdf)> (dostęp: 2.12.2013), s. 2, (tłum.): „(...) spadek zaufania do UE przebiega jeszcze głębiej. Entuzjazm dla UE nie powróci, o ile UE gruntownie nie zmieni sposobu postępowania z własnymi państwami członkowskimi oraz ich obywatelami”.

<sup>135</sup> M. LEONARD, Europe's self-hating parliament, 21 listopada 2013, European Council on Foreign Relations, <[http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_europes\\_self-hating\\_parliament226](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_europes_self-hating_parliament226)> (dostęp: 1.12.2013).

<sup>136</sup> Eurosceptic tug-of-war expected in next EU Parliament, „EurActive”, 6 grudnia 2013 r., <<http://www.euractiv.com/print/eu-elections-2014/eurosceptics-competef-d-groups-news-532158>> (dostęp: 14.12.2013).

od umowy stowarzyszeniowej, jakie miały miejsce w Kijowie i w innych miastach Ukrainy. Orientacja Ukrainy na Rosję, mimo iż krótkofalowo przynosi pewne korzyści finansowe w postaci kredytów, nie jest alternatywą dla integracji europejskiej, gdyż nie stwarza szans na modernizację kraju. Świadomość takiego stanu rzeczy zdają się mieć nie tylko protestujący na Majdanie obywatele, ale także elity polityczne. W dłuższej perspektywie jedyną siłą, która może zapewnić Ukrainie rozwój, pozostaje Unia Europejska, niezależnie od trapiących ją obecnie niepokojów.

Większy problem z postrzeganiem samej siebie ma raczej Unia Europejska: panująca atmosfera jest daleka od euroentuzjazmu lat 90. tych, który umożliwił podjęcie politycznej decyzji o największym w historii tej organizacji rozszerzeniu. Najważniejszym zadaniem dla europejskich elit wydaje się być nie tylko walka z kryzysem i jego skutkami ekonomicznymi, ale przede wszystkim próba naprawy konsekwencji politycznych, czyli spadku zaufania do Brukseli w zdecydowanej większości społeczeństw państw członkowskich.

## *Sytuacja geopolityczna*

Sytuacja geopolityczna Ukrainy zdominowana jest przede wszystkim przez położenie geograficzne między dwoma silnymi partnerami: Unią Europejską i Rosją. Ukraina graniczy bowiem z państwami członkowskimi Unii – jak Polska, Słowacją i Rumunią, z objętą Partnerstwem Wschodnim i okrzykniętą jego prymusem Mołdawią oraz z autorytarną Białorusią i zdominowaną przez prezydenta Władimira Putina Federacją Rosyjską. Zwłaszcza ostatni z wymienionych sąsiadów jest zdecydowanie niechętny integracji Ukrainy z Unią Europejską, co jest potencjalnym czynnikiem wpływającym negatywnie na relacje między Kijowem a Brukselą. Ukraina, jako państwo postsowieckie, ma bliskie powiązania

historyczne z Moskwą, z których wynikają silne związki rosyjskiej i ukraińskiej gospodarki. W 1998 r. władze Ukrainy przyjęły strategię integracji Ukrainy z Unią Europejską i dały wyraz aspiracjom europejskim swojego kraju.<sup>137</sup> Od końca lat 90. władze Ukrainy, zwłaszcza prezydent Leonid Kuczma, często deklarowały chęć, ale i uwarunkowaną geopolitycznie konieczność, prowadzenia tzw. wielowektorowej polityki zagranicznej, która byłaby zorientowana zarówno na integrację z Unią Europejską, jak i na ścisłe stosunki z Rosją.<sup>138</sup> Jednak szybko się okazało, że ta niemożność dokonania przez Ukrainę wyboru co do kierunku, do którego dąży, paraliżuje rozwój tego kraju.

Od momentu inauguracji Europejska Polityka Sąsiedztwa nie znalazła poparcia Rosji, która jednoznacznie odmówiła chęci bycia częścią tej polityki i postulowała nawiązanie strategicznego partnerstwa z Unią Europejską na równych warunkach. Niedługo po przyjęciu Ukrainy do grona krajów objętych EPS Rosja zaproponowała Ukrainie stworzenie strefy wolnego handlu, o którą ta bardzo długo zabiegała.<sup>139</sup> Moskwa była krytyczna wobec rosnącego angażowania się nowych państw członkowskich, zwłaszcza Polski, w politykę wschodnią: *In particular, Russia is suspicious of Poland's attempts to nudge the EU towards a more pro-active eastern policy. The Kremlin clearly resented Polish involvement in the Ukrainian election crisis in late 2004. And it has warned Poland against getting involved in its disagreements with the Baltics or becoming more active in Belarus.*<sup>140</sup>

<sup>137</sup> A. EBERHARDT, Polityka „wielosektorowości” Ukrainy a propozycja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP), „Biuletyn PISM”, nr 22, 24 maja 2004 r.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> A. EBERHARDT, Polityka „wielowektorowości”..., *op. cit.*

<sup>140</sup> D. TERNIN, Russia, the EU and the common neighbourhood, „CER essays”, wrzesień 2005 r., s. 1, (tłum.): „W szczególności, Rosja jest podejrzliwa wobec prób ze strony Polski popchnięcia UE w kierunku bardziej aktywnej polityki wschodniej. Kreml wyraźnie oburzało zaangażowanie Polski w czasie kryzysu wyborczego na Ukrainie pod koniec 2004 r. Ponadto ostrzegła Polskę przed zaangażowaniem się w spory z państwami bałtyckimi czy zwiększeniem aktywności na Białorusi”.

W tym kontekście oczywiste jest, że projekt Partnerstwa Wschodniego był przez Moskwę postrzegany jednoznacznie negatywnie. Rozczarowanie Rosji wynikało m.in. z faktu, iż Unia Europejska nie skonsultowała swojego pomysłu z Moskwą, ta zaś chciałaby, aby: „wszelkie istotne inicjatywy wielostronne, podejmowane przez UE (jak chociażby Partnerstwo Wschodnie) czy NATO oraz poszczególne kraje (wykorzystanie przez USA baz w państwach Azji Centralnej w konflikcie afgańskim) powinny być konsultowane i uzgadniane z Rosją. W tym celu Moskwa intensywnie promuje też kierowane przez siebie organizacje”.<sup>141</sup> W odpowiedzi na politykę Unii wobec państw leżących na wschodzie Putin zaczął powoli dążyć do konsolidacji obszarów republik postradzieckich. Stworzona Unia Celna, do której należy Białoruś i Kazachstan i do której prawdopodobnie przystąpi Armenia, jest jedynie pierwszym krokiem do planowanej Unii Euroazjatyckiej, która ma być skutecznym instrumentem służącym Putinowi do budowania swojej pozycji wobec Unii Europejskiej. Zgodnie z wypowiedziami prezydenta Rosji, jego celem jest członkostwo w Unii Celnej możliwie największej grupy państw byłej Wspólnoty Państw Niepodległych. Budowa Unii Euroazjatyckiej ma być zakończona do grudnia 2015 r.<sup>142</sup>

Jak wspomniano wyżej, w drugiej połowie 2012 r. Rosja zaczęła wywierać rosnący nacisk na państwa Partnerstwa Wschodniego, ograniczając import towarów z Mołdawii, Armenii i Ukrainy. Armenia poddała się presji, wycofała się z podejmowania kroków zmierzających do podpisania umowy stowarzyszeniowej i zadeklarowała członkostwo

<sup>141</sup> M. KACZMARSKI, Rosyjski rewizjonizm wobec Zachodu, „Prace OSW”, nr 3, s. 26.

<sup>142</sup> J.M. GARDNER, A. COHEN, J. BLAISDELL, The Eurasian Union: Undermining Economic Freedom and Prosperity in the South Caucasus, 23 listopada 2013 r., <<http://www.heritage.org/research/reports/2013/11/the-urasian-union-undermining-economic-freedom-and-prosperity-in-the-south-caucasus>> (dostęp: 7.10.2013).

w Unii Celnej, Mołdawia była w stanie znieść naciski, między innymi dzięki zwiększenia importu wina przez państwa członkowskie, Ukraina zaś zdecydowała się zawiesić podpisanie umowy, by nie ryzykować ograniczeń w dostępie do rosyjskiego rynku. Dalsze ograniczenia w eksporcie do Rosji znacznie osłabiłyby już i tak słabą kondycję ekonomiczną. Sytuacja gospodarcza Ukrainy była na tyle trudna – od połowy 2012 r. kraj pogrążony jest w postępującej recesji<sup>143</sup> – że zgodnie z szacunkami ekspertów z ostatniego kwartału 2013 r. groziło jej załamanie finansów publicznych.<sup>144</sup>

Przed szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, prezydent Janukowycz spotkał się dwukrotnie z prezydentem Putinem, a rezultatem tych spotkań była zadeklarowana przez doradcę Putina Siergieja Głaziewa gotowość Rosji do pogłębienia kooperacji z Ukrainą, gdyby ta zdecydowała się odrzucić umowę stowarzyszeniową.<sup>145</sup> Faktycznie, rezygnacja z podpisania porozumienia z UE otworzyła Janukowyczowi drogę do negocjacji z Rosją i ubiegania się o pomoc finansową z tego kraju. W połowie grudnia Kijów i Moskwa podpisały porozumienie wprowadzające, między innymi, obniżkę cen rosyjskiego gazu oraz deklarację wykupu przez Rosję ukraińskich deklaracji skarbowych.<sup>146</sup>

Wicepremier Rosji Dmitrij Rogozin w swoim wystąpieniu w Brukseli ostrzegł Unię przed dalszym rozszerzaniem jej wpływów

<sup>143</sup> A. SARNA, Gospodarka Ukrainy pogrąży się w recesji, „Analizy OSW”, 24 kwietnia 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-04-24/gospodarka-ukrainy-pograza-sie-w-recesji>> (dostęp: 6.06.2013).

<sup>144</sup> A. SARNA, Coraz trudniejsza sytuacja gospodarcza Ukrainy, „Analizy OSW”, 6 listopada 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-06/coraz-trudniejsza-sytuacja-gospodarcza-ukrainy>> (dostęp: 1.12.2013).

<sup>145</sup> A. GARDNER, Ukraine falters in last stage of race to sign deals with the EU, „European Voice”, nr 40, 14–20 listopada 2013 r., s. 2.

<sup>146</sup> Więcej: A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, A. SARNA, Porozumienia w Moskwie: warunkowe wsparcie Rosji dla Janukowycza, „Analizy OSW”, 18 grudnia 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-18/porozumienia-w-moskwie-warunkowe-wsparcie-rosji-dla-janukowycza>> (dostęp: 20.12.2013).



na tereny, które Rosja uznaje za swoją „bliską zagranicę” (*near-abroad*). Dotyczyło to przede wszystkim Mołdawii, która zapowiedziała parafowanie umowy stowarzyszeniowej z Unią podczas szczytu w Wilnie.<sup>147</sup> Sytuacja Kiszyniowa wydaje się być szczególnie trudna, gdyż naciski Rosji w drugiej połowie 2013 r. ograniczyły się do zmniejszenia dostępu mołdawskich towarów, ale Moskwa zapowiedziała dalsze reperkusje. Zagroziła, między innymi, wydaleniem pracujących nielegalnie na terenie Rosji 190 tys. mołdawskich obywateli, których dochody tworzą rocznie 10% PKB Mołdawii.<sup>148</sup> Ponadto rosyjscy politycy otwarcie krytykowali zaangażowanie się przedstawicieli UE w wewnętrzny konflikt Ukrainy, jak nazywali protesty na Majdanie. Wizyty najpierw komisarza Fülego, a potem Wysokiej Przedstawiciel zostały przedstawione jako szantaż i wtrącanie się w prywatne sprawy Ukrainy oraz próbę wywarcia nacisku na powrót do rozmów o umowie stowarzyszeniowej.

Jeśli chodzi o kondycję ekonomiczną Ukrainy, to kraj ten odnotował w 2012 r. minimalny wzrost PKB w wysokości 0,2%, kolejne miesiące przyniosły zaś recesję. Mimo iż ogólna wielkość gospodarki Ukrainy osiągnęła w 2012 r. wartość 331,6 mld USD, co plasuje ją na 40 miejscu na świecie, a istotny dla stabilności gospodarczej wskaźnik poziomu inflacji wyniósł 0,2%, to prawdziwy obraz kondycji ekonomicznej Ukrainy ujawnia PKB *per capita*. W 2012 r. wyniósł tylko 7300 USD, zatem prawie trzykrotnie mniej niż w Polsce (20 600 USD) i dwukrotnie mniej niż w Bułgarii (14 100 USD).<sup>149</sup> Przechodząc do sytuacji Ukrainy w handlu międzynarodowym, to zgodnie z danymi Światowej

<sup>147</sup> A. GARDNER, Ukraine falters in last stage of race to sign deals with the EU..., *op. cit.*

<sup>148</sup> I. BOND, The Eastern Partnership: The road from Vilnius leads to...?, 9 grudnia 2013 r., <<http://www.cer.org.uk/insights/eastern-partnership-road-vilnius-leads>> (dostęp: 15.12.2013).

<sup>149</sup> The CIA Factbook. Country report: Ukraine: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>> (dostęp: 1.12.2013).

Organizacji Handlu za 2011 r., wymiana handlowa Ukrainy z Unią Europejską i z Rosją kształtowała się na podobnym poziomie – na Rosję przypadało wówczas 25,7% całego eksport Ukrainy i 32,4% importu, natomiast eksport do państw europejskich stanowił 24,9% całości, z kolei import 30,9%.<sup>150</sup> Zarówno Rosja, jak i kraje Unii są zatem największymi partnerami w wymianie handlowej dla Kijowa.

Trudno sobie wyobrazić scenariusz, w którym Unia Europejska lub Rosja wycofują się z bliskiej współpracy z byłymi republikami postsowieckimi lub wspólnie uzgadniają jej kształt w zaproponowanej przez Kijów formule współpracy Unia Europejska – Rosja – Ukraina. Na ukraińską propozycję takich trilateralnych rozmów nie przystali liderzy unijni, a przewodniczący Barroso stwierdził, iż *the time of limited sovereignty is over*.<sup>151</sup> Jak zauważa analityk Ośrodka Studiów Wschodnich, „forsowany przez Rosję i przyjęty przez Ukrainę pomysł rozmów w formule UE – Ukraina – Rosja jest próbą zyskania przez Moskwę kontroli nad współpracą Ukrainy z Unią i narzędzi ograniczenia tej współpracy w przyszłości. Zaakceptowanie tej propozycji byłoby uznaniem szczególnego statusu Rosji w regionie i stanowiłoby precedens, na który Moskwa powoływałaby się w przyszłości, domagając się uwzględnienia jej głosu w negocjacjach państw postsowieckich z UE”. Mimo odmowy prowadzenia rozmów w układzie trójstronnym, zarówno Unia, jak i Rosja prowadzą dwustronny dialog polityczny. Jak określili to przewodniczący Barroso i Van Rompuy, *the European Union continues to stand ready to clarify to the Russian Federation the mutual beneficial impact of increased trade and exchanges with our neighbours, whilst fully respecting the sovereignty and independence of our Eastern Partners and the bilateral nature of Association Agreement*

<sup>150</sup> Ukraine, Country profil 2011, <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=UA>> (dostęp: 6.07.2013).

<sup>151</sup> EU seeks 'time for reflection' after Vilnius summit failure..., *op. cit.*, (tłum.): „czas ograniczonej suwerenności się skończył”.

and DCFTAs.<sup>152</sup> We wrześniu 2013 r. w Nowym Jorku doszło do spotkania między Wysoką Przedstawicielką a szefem rosyjskiej dyplomacji Siergiejem Ławrowem, na którym poruszane były kwestie unijnej polityki wschodniej i prawa objętych nią krajów do suwerennego decydowania o swoim losie.<sup>153</sup>

Obserwując politykę prezydenta Putina i podejmowane kroki do tworzenia struktur integracyjnych wokół Rosji, można przypuszczać, iż najbliższe lata przyniosą raczej pogłębianie się różnic między Moskwą a Brukselą, jeśli chodzi o przyszłość byłych krajów postsowieckich. Taka sytuacja będzie osłabiała siłę transformacyjną Unii na Wschodzie, ze względu na prawdopodobne naciski, jakie Rosja będzie wywierała na kraje Partnerstwa Wschodniego. Konsekwencje niezgodności między Unią Europejską a Rosją, jeśli chodzi o wschodni wymiar polityki sąsiedztwa, będą stawiać wspomniane państwa przed koniecznością wyboru – *this change in the EU-Russian geopolitical environment has important consequences for the Eastern Europeans. They will need to make a choice between east and west, taking a number of factors into account.*<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Rada Europejska, Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso on Ukraine..., *op. cit.*, s. 2, (tłum.): „Unia Europejska nadal jest gotowa wyjaśnić Federacji Rosyjskiej wzajemny korzystny wpływ zwiększenia handlu i wymiany z naszymi sąsiadami, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu suwerenności i niezależności naszych wschodnich partnerów oraz dwustronnej natury umowy stowarzyszeniowej i umów o pogłębionej strefie wolnego handlu”.

<sup>153</sup> Statement by the Spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton following her meeting with the Foreign Minister of Russia, 23 września 2013 r., Nowy Jork, <[http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/130924\\_02\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/130924_02_en.pdf)> (dostęp: 10.10.2013).

<sup>154</sup> D. TERNIN, Whither New Eastern Europe?, „Strategic Europe”, 12 lipca 2013 r., <<http://carnegieendowment.org/2013/07/12/whither-new-eastern-europe/gexq?reloadFlag=1>> (dostęp: 17.07.2013), (tłum.): „(...) ta zmiana w otoczeniu geopolitycznym UE – Rosja ma ważne konsekwencje dla wschodnich Europejczyków. Będą musieli dokonać wyboru między wschodem z zachodem, uwzględniając wiele czynników”.

## *Podsumowanie*

Z przeprowadzonej analizy czynników wpływających na siłę transformacyjną Unii Europejskiej na Ukrainie, po zainicjowaniu Partnerstwa Wschodniego w 2009 r., wynika, iż większość z nich osłabiała rolę Unii w regionie i skutkowała ograniczeniem jej wpływu na skuteczną transformację Ukrainy w kierunku dobrze zarządzanego państwa prawa, o wolnorynkowej gospodarce, niezależnym sądownictwie i sprawnej administracji. Dwa czynniki – nacisk ze strony Unii na przeprowadzanie zmian oraz *power of attraction* wywierały w badanym okresie pozytywny wpływ na siłę oddziaływania Unii Europejskiej. Trzy pozostałe: spójność polityki prowadzonej przez Brukselę, zdolność i chęć danego kraju do podporządkowania się wymaganiom stawianym przez Unię oraz sytuacja geopolityczna mogą być ocenione jako te, które działały negatywnie na unijną siłę transformacyjną.

Szczególnie istotnym z czynników wpływających negatywnie wydaje się być aspekt związany z sytuacją geopolityczną. Wydarzenia, jakie miały miejsce w 2013 r. na linii Moskwa – Kijów oraz Moskwa – Bruksela, pozwalają sądzić, iż Unia Europejska najwyraźniej nie doceniła Rosji i jej znaczenia dla Ukrainy przy projektowaniu i wdrażaniu założeń Partnerstwa Wschodniego. Mimo iż Federacja Rosyjska od początku była krytyczna wobec projektu zbliżenia krajów postsowieckich z Unią Europejską, państwa członkowskie oraz instytucje unijne nie podejmowały dialogu na ten temat, ograniczając się jedynie do zapewnień, że projekt Partnerstwa nie jest skierowany przeciwko Rosji.<sup>155</sup> Początkowo decyzje

<sup>155</sup> PAP, Partnerstwo Wschodnie nie jest skierowane przeciwko Rosji, „Wprost”, 29 maja 2008 r., <<http://www.wprost.pl/ar/130694/Wschodnie-Partnerstwo-nie-jest-skierowane-przeciwko-Rosji/>> (dostęp: 4.07.2013); s. FÜLE, Statement on the pressure exercised by Russia on countries of the Eastern Partnership, Strasburg, 11 września 2013 r., <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-687\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-687_en.htm)> (dostęp: 20.09.2013).

prezydenta Putina, takie jak założenie na przełomie lat 2009 i 2010 Unii Celnej, podejmowanie działań zmierzających do powołania w 2015 r. Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej czy rosnące naciski na ukraińskiego prezydenta, aby zrezygnował proeuropejskiego kursu swojego kraju, nie budziły większego zainteresowania i niepokoju ze strony unijnych partnerów. Presja Rosji nasiliła się jednak latem 2013 r.<sup>156</sup> i doprowadziła do reakcji strony unijnej. Jednakże poza wspomnianą wcześniej rezolucją Parlamentu Europejskiego, Unia, zaskoczona rosnącą presją Rosji na kraje Partnerstwa Wschodniego, do końca 2013 r. nie zdołała wypracować spójnej odpowiedzi. Analitycy podkreślają jednak ograniczenia, jakie ze względu na swoją naturę, promowane wartości oraz prowadzoną politykę krępują Unię Europejską, tak że nie może ona zastosować presji podobnej do tej wywieranej przez Rosję.

Przedstawiona analiza pokazuje jednocześnie, że dalekim uproszczeniem jest powszechnie panujący pogląd o tym, że kluczową przyczyną niepowodzenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest brak perspektywy członkostwa dla objętych nią krajów.<sup>157</sup> Przykład Ukrainy pokazuje jasno, że słabość siły transformacyjnej Unii Europejskiej wynika także z innych przyczyn, z których część jest w gestii kraju objętego EPS. Analizując przypadek Ukrainy w latach 2009–2013, można stwierdzić, że największą przeszkodą zdaje się być brak jednoznacznej woli politycznej do reform, które zbliżyłyby ten kraj do standardów unijnych. Opinie ekspertów po szczycie w Wilnie potwierdzały tę tezę, przestrzegając przed tym, aby nie traktować perspektywy członkostwa jako panaceum na wszystkie niepowodzenia polityki UE wobec Ukrainy.<sup>158</sup> Nieustająca

<sup>156</sup> Zob. A. WIERZBOWSKA-MIAZGA, Rosyjska ofensywa przed wileńskim szczytem Partnerstwa Wschodniego, „Komentarze OSW”, nr 115, 30 września 2013 r., <<http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarz115.pdf>> (dostęp 13.11.2013).

<sup>157</sup> Zob. G. SCHUCH, A. QUIRIN (red.), Stanowisko grupy eksperckiej, „Polsko-Niemieckie Impulsy dla Europy”, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin 2011.

<sup>158</sup> S. MEISTER, What if... the EU had offered a membership perspective to Ukraine?... , *op. cit.*

debata o perspektywie członkostwa niepotrzebnie skupia uwagę na formie relacji między Brukselą a Kijowem, przysłaniając dużo ważniejsze aspekty związane z celami polityki unijnej na wschodzie.<sup>159</sup> Niemniej *finalite* integracji państw sąsiedzkich, która często bywa określana mianem *elephant in the room*, czyli kwestii, która jest zbyt ryzykowna, by poddawać ją pod dyskusję, powinno się stać przedmiotem debaty przede wszystkim w gronie państw członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza państw negocjujących umowy o stowarzyszeniu, które oczekują od Unii Europejskiej jasnego komunikatu. Wywołana kryzysem ekonomicznym dyskusja o Europie wielu prędkości i fakt istnienia już obecnie różnych kręgów integracji (strefa euro, w której jest obecnie 18 krajów; strefa Schengen obejmująca 22 państwa UE) otwierają możliwości debaty także o innych kręgach, na przykład obejmujących państwa, które podpisały umowy stowarzyszeniowe. Stworzenie nowych ram integracji tych państw z Unią wydaje się być kluczowe.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest dla Unii Europejskiej niejako testem na skuteczność jej całej polityki zewnętrznej. Siła transformacyjna, dzięki której skutecznie udało się zmodernizować Europę Środkową i Wschodnią, jest jedną z najważniejszych ról, jakie Unia Europejska chciałaby i ma szansę odgrywać jako aktor globalny. Jacek Saryusz-Wolski twierdzi, iż „Europa jest *global payer*, ale nie *player* – płatnikiem, ale jeszcze nie graczem”.<sup>160</sup> Bez skutecznej polityki wobec swoich sąsiadów na pewno się nim nie stanie. Niepowodzenie Partnerstwa Wschodniego na Ukrainie może jednak paradoksalnie przynieść także pozytywny skutek. Państwa unijne, niezainteresowane dotychczas tym obszarem sąsiedztwa, dostrzegły, iż kwestia Ukrainy to sprawa o dużym znaczeniu dla pozycji całej Unii, jako podmiotu na arenie międzynarodowej. Jak powiedział Herman Van Rompuy w swoim przemówieniu w Berlinie

<sup>159</sup> *Ibidem*.

<sup>160</sup> J. SARYUSZ-WOLSKI, Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej i Partnerstwo Wschodnie, Warszawa 2011, Konrad Adenauer Stiftung.

z okazji rocznicy upadku mury berlińskiego: *Whereas five years ago, if I may caricature, this relationship was seen as something of interest for Poland, today all leaders – from Spain to the Netherlands or Austria – clearly realise that what happens with Ukraine is a matter of common concern.*<sup>161</sup>

Do zmiany nastawienia przyczynił się także rosnący nacisk Moskwy. Wprowadzając ograniczenia w imporcie z Ukrainy, Mołdawii i z Litwy, jasno krytykując angażowanie się Unii Europejskiej na Ukrainie oraz wyrażając poparcie dla niskiej gotowości do kooperacji ze strony prezydenta Janukowycza, Rosja pokazała, o jak wysoką stawkę toczy się gra. Komisarz Füle, przemawiając przed Parlamentem Europejskim w grudniu 2013 r., określił reakcję Moskwy na fiasko podpisania umowy stowarzyszeniowej mianem *reality check* w relacjach między Unią Europejską a Rosją.<sup>162</sup> Podkreślił także, że obecna sytuacja polityczna motywuje go jeszcze bardziej do bliższej współpracy z Wysoką Przedstawiciel i innymi unijnymi politykami w celu wspierania transformacji Europy Wschodniej, tak aby przyniosła ona korzyści jej obywatelom.<sup>163</sup> Ucieczka Janukowycza do Rosji i przejęcie przez Moskwę kontroli nad Krymem, jakie dokonało się w marcu 2014 r., potwierdziło narastające różnice między Unią Europejską a Moskwą w sprawie przyszłości Ukrainy.

Obserwując dynamikę debaty wokół Ukrainy oraz całego Partnerstwa Wschodniego w drugiej połowie 2013 r. i rosnącą liczbę zaangażowanych w nią aktorów, można zauważyć pewne podobieństwo. Katalizatorem do powstania wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa

<sup>161</sup> H. VAN ROMPUY, Post-Wall Europe – Nach-Mauer Europa, Berlin, 9 listopada 2013 r., <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/139438.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139438.pdf)> (dostęp: 1.12.2013), (tłum.): „O ile jeszcze pięć lat temu, jeśli wolno mi sobie pozwolić na odrobinę parodii, te relacje postrzegano jako interesujące jedynie dla Polski, to dzisiaj wszyscy przywódcy – od Hiszpanii przez Holandię po Austrię – wyraźnie zdali sobie sprawę, że to, co się dzieje na Ukrainie, to kwestia wspólnego interesu”.

<sup>162</sup> Š. FÜLE, Time to get stronger in our commitment to EaP and reforms in Ukraine..., *op. cit.*

<sup>163</sup> *Ibidem.*

była wojna między Rosją a Gruzją, jaka wybuchła w lipcu 2008 r. Uświadomiła ona państwom europejskim, szczególnie tym zainteresowanym rozwojem południowego wymiaru tej polityki, znaczenie krajów Europy Wschodniej dla bezpieczeństwa kontynentu. Obecny *setback*, czyli trwająca od listopada 2013 r. niestabilna sytuacja na Ukrainie, potęgowana przez krwawy konflikt między separatystami we wschodniej części kraju i władzami centralnymi, ma szansę na odegranie roli swoistego katalizatora dla dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego i może się stać nowym otwarciem tego programu, a nie jego końcem. Rezultaty szczytu w Wilnie mają szansę przyczynić się do konsolidacji opinii państw członkowskich co do konieczności integracji wschodnich sąsiadów z Unią i wpłynąć na zwiększenie dynamiki tego procesu. Wskazana wyżej intensyfikacja zainteresowania Partnerstwem Wschodnim ze strony unijnych partnerów przejawia się, między innymi, w dążeniu do szybkiego podpisania umów stowarzyszeniowych z Gruzją i Mołdawią. W informacji prasowej, opublikowanej tuż po szczycie w Wilnie, Van Rompuy uznał tę kwestię za priorytetową: *we will now jointly work towards a signature of these agreements as soon as possible in the course of next year. This has to become an irreversible project.*<sup>164</sup> Szefowie rządów i głowy państw członkowskich potwierdzili na grudniowym szczycie Rady Europejskiej gotowość do podpisania obu umów do sierpnia 2014 r.<sup>165</sup>

Podsumowując powyższe rozważania, warto wrócić do kategorii metodologicznej stosowanej w pracy, czyli siły transformacyjnej Unii

<sup>164</sup> Przewodniczący Rady Europejskiej, Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy at the press conference of the Eastern Partnership summit in Vilnius, 29 października 2013 r., Wilno <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/139764.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/139764.pdf)> (dostęp: 4.12.2013), (tłum.): „(...) teraz wspólnie będziemy pracować w kierunku jak najszybszego podpisania tych umów w ciągu następnego roku. To musi być projekt nieodwracalny”.

<sup>165</sup> Rada Europejska, Conclusions, 20 grudnia 2013 r., Bruksela <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf)> (dostęp: 20.12.2013), s. 24.



Europejskiej. Celem analizy było udzielenie odpowiedzi na pytanie o jej skuteczność oraz zakres. Doświadczenia krajów Europy Środkowej i Wschodniej z lat 90. pokazują, że polityka unijna była jednym z głównych katalizatorów zmian w krajach ówczesnie kandydujących do Wspólnoty Europejskiej. Rozszerzenie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz Europy Południowo-Wschodniej było bez wątpienia jednym z największych sukcesów Unii, jako siły transformującej swoje bezpośrednie sąsiedztwo. Jednakże artykuł poddaje w wątpliwość skuteczność tej siły w odniesieniu do obszaru objętego Europejską Polityką Sąsiedztwa w jej dotychczasowym kształcie. Przedstawione studium przypadku dotyczy polityki unijnej wobec Ukrainy i pewnym nadużyciem metodologicznym byłoby przeniesienie jego wyników na pozostałe państwa Partnerstwa Wschodniego. Jednakże, ze względu na podobieństwo zastosowanych przez Unię Europejską rozwiązań wobec pozostałych krajów Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza Armenii, Mołdawii i Gruzji, można założyć, że przypadek Ukrainy jest przynajmniej w części reprezentatywny również dla pozostałych członków tego programu. Działania o charakterze multilateralnym objęły w badanym okresie wszystkie sześć państw, a oferta bilateralna obejmująca przede wszystkim negocjowanie umowy stowarzyszeniowej, skierowana do Ukrainy, Armenii, Mołdawii i Gruzji, była bardzo podobna. Ukraina jako pierwsza negocjowała umowę, więc pozostałe dokumenty były na niej wzorowane. Zakładając, że wnioski płynące ze studium przypadku dotyczącego Ukrainy są znamienne także dla innych państw, można zaryzykować tezę, że rola Unii Europejskiej jako siły transformującej swoje wschodnie sąsiedztwo w latach 2009–2013 była relatywnie słaba. Przyczyn takiego stanu rzeczy należałoby upatrywać w niewystarczającej spójności polityki unijnej i niedopasowaniu oferty do oczekiwań partnerów na Wschodzie, ograniczonej zdolności danego kraju do dostosowania się do oczekiwań Unii oraz w niewystarczającym uwzględnieniu drugiego dużego gracza w regionie – Rosji. Jak dotychczas, jedynym

krajem, w którym widoczne są postępy mogące wynikać z oddziaływania Unii Europejskiej, jest Mołdawia. Warunkiem krytycznym wydaje się być zatem zdolność i chęć danego kraju do integracji z Europą. W Mołdawii od listopada 2010 r. rządziła koalicja Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej, której udało się wprowadzić wiele reform modernizujących kraj. Sojusz upadł w maju 2013 r., ale zastąpiła go Proeuropejska Koalicja Rządowa, której celem pozostaje podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Unią.<sup>166</sup> To właśnie ten ponadpartyjny konsensus, co do kierunku rozwoju Mołdawii, wydaje się być zasadniczą różnicą w porównaniu do innych państw Partnerstwa Wschodniego.

Z drugiej zaś strony, biorąc pod uwagę spadek siły atrakcyjności Unii Europejskiej, powinna ona niezwłocznie rozpocząć debatę nad swoim oddziaływaniem na arenę międzynarodową, a w szczególności na kluczowe dla jej bezpieczeństwa sąsiedztwo, i podjąć wysiłki, aby odzyskać dawną pozycję – *the shift in the global distribution of power from west to east and shrinking political and military resources mean that the time has passed, if it ever existed, in which Europe can have it all*.<sup>167</sup> Do najważniejszych zadań należy poprawa wielowymiarowej spójności w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz wzmocnienie zasady współodpowiedzialności za jej kształt zarówno Brukseli, jak i partnera na Wschodzie. Konieczne jest także podjęcie wewnątrzunijnej debaty o *finalite* polityki sąsiedztwa, bo bez jasnego określenia jej celu siła transformacyjna Unii Europejskiej będzie już na początku znacznie ograniczona. Jak wspomniano wyżej, celem nie musi być członkostwo.

<sup>166</sup> K. CAŁUS, Nowy rząd w Mołdawii: chwiejny konsensus, „Analizy OSW”, 5 czerwca 2013 r., <<http://www.os.w.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-05/nowy-rzad-w-moldawii-chwiejny-konsensus>> (dostęp: 0.05.2014).

<sup>167</sup> S. DENNISON, et. al., Why Europe needs a new global strategy..., *op. cit.*, s. 8, (tłum.): „(...) przesunięcie się światowego rozkładu władzy z zachodu na wschód oraz kurczące się zasoby polityczne i wojskowe oznaczają, że minął już czas, o ile takowy kiedykolwiek miał miejsce, w którym Europa mogła mieć wszystko”.

Parafrazując tytuł opracowania przygotowanego przez analityków z Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych,<sup>168</sup> można stwierdzić, iż Unia Europejska w latach 2009–2013 była bez wątpienia obecna w swoim wschodnim sąsiedztwie, ale nie zdołała przekształcić obecności w skuteczną siłę transformacyjną. ■

---

<sup>168</sup> N. POPESCU, A. WILSON, Przekształcić obecność w siłę..., *op. cit.*

## *O Autorce*

Dr Monika Sus jest absolwentką Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz Uniwersytetu Wrocławskiego. Studiowała także na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie. Obroniła doktorat w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Pracuje jako adiunkt w Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy'ego Brandta. Stypendystka i laureatka grantów w ramach programów, między innymi, Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej DAAD, Fundacji Hertie, Fundacji im Roberta Boscha, Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej, *Academia Europea de Yuste*, Centrum Europejskiego Natolin oraz Narodowego Centrum Nauki. Jako naukowiec goszczący przebywała m.in. na Uniwersytecie w Poczdamie (Niemcy), w *European Union Centre of Excellence* na Uniwersytecie w Pittsburghu (USA), na Uniwersytecie w Montrealu (Kanada) oraz na *European University Institute* we Florencji (Włochy). Realizuje granty we współpracy z partnerami z Niemiec, Danii i Wielkiej Brytanii. W swojej pracy badawczej zajmuje się systemem instytucjonalnym oraz polityką zagraniczną Unii Europejskiej, współczesnymi stosunkami polsko-niemieckimi oraz procesami europeizacji.

The European Union  
as a Transformative Power  
in the East in 2009–2013

*The Case of Ukraine\**

Unia Europejska  
jako siła transformacyjna  
na Wschodzie w latach 2009–2013

*Przypadek Ukrainy*

---

\* This paper has been written as a result of research conducted by the Author at the Library of the European University Institute in Florence in 2013 within the framework of the Summer Fellowship program with the support of a grant from the Natonlin European Centre.

## *Introduction*

A decade ago, at the end of 2003 and beginning of 2004, the European Union started to implement the policy of the so-called Wider Europe<sup>1</sup> whereby integration with countries bordering the EU in the South and in the East was to be enhanced. The European Neighbourhood Policy (ENP) was intended as an expression of the Union's strive towards ensuring security and prosperity on the European continent, crowned by the invitation of ten post-communist states to the EU structures and the prospect for admission of further two, Bulgaria and Rumania, in the near future. In its communication of 12 May 2004, the European Commission stressed the fact that ENP was established "to give new impetus to cooperation with the EU's neighbours following enlargement. Relations with partner countries will be enriched drawing as appropriate on the experience gained in supporting the process of political and economic transition, as well as economic development and modernisation in the new member states and candidate countries".<sup>2</sup>

In 2008 and 2009, two regional programmes were developed under the European Neighbourhood Policy: the Union for the

---

<sup>1</sup> The concept "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours" was adopted by the European Commission on 11 March 2003, European Commission, COM (2003) 104, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:EN:PDF>> (accessed on: 01.11.2013); cf.: KRZYSZTOFOWICZ, M.: *Koncepcja "Szersza Europa" [The Concept "Wider Europe"]*, Biuletyn PISM No. 66/170, 31 October 2003, Warsaw.

<sup>2</sup> European Commission, "European Neighbourhood Policy – Strategy paper", COM (2004) 373, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:EN:PDF>> (accessed on: 01.11.2013).

Mediterranean<sup>3</sup> addressed to Mauretania, Morocco, Algeria, Tunisia, Egypt, Jordan, Palestinian Autonomy, Israel, Lebanon and Syria, and the Eastern Partnership<sup>4</sup> addressed to Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. The purpose of the regional approach was to better adjust the offer and instruments of co-operation to the specific conditions in the particular areas of the European neighbourhood. It is worth noting that the initiators of the ENP's wider focus were the member states. The idea of establishment of the Union for the Mediterranean came from the then President of France, Nicolas Sarkozy, who took advantage of the opportunity opened up by the French presidency in the Council of the European Union and convinced other EU partners to support that idea. The project was initiated at a special summit held in Paris in July 2008, attended by more than 40 leaders of the European states and the target states of the initiative.<sup>5</sup> The offer addressed to the neighbours in the East was a Polish initiative and was intended to counterbalance the focus on the Southern neighbourhood as well as to prevent reinforcement of the division of Europe, seen to be taking place as a consequence of the Union's enlargement of 2004. As the Polish Minister of Foreign Affairs, Radosław Sikorski, stressed: "When Poland acceded to the European Union, some people anticipated that this would be the point in time when we start turning our back on the East. That has not happened, though. Poland has consistently endeavoured to bring the Union's relations with

---

<sup>3</sup> European Commission, "Barcelona Process: Union for the Mediterranean", COM (2008) 319, <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/rx0001\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0001_pl.htm)> (accessed on: 01.11.2013).

<sup>4</sup> European Commission, "Eastern Partnership", COM (2008) 823, Brussels, 3 December 2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>>.

<sup>5</sup> VUCHEVA, E., Sarkozy beaming at birth of Mediterranean Union, "EUobserver", 14 July 2008, <<http://euobserver.com/foreign/26482>> (accessed on: 01.10.2013).

Eastern Europe and South Caucasus increasingly closer. Although, for the time being, these countries remain outside the structures of the European Union, they have never ceased to belong to our common European family".<sup>6</sup> In 2008, the Polish diplomacy successfully encouraged Sweden to put forward a joint concept of a new programme<sup>7</sup> The *Non-paper* on the Eastern Partnership was presented by the heads of diplomacy of both states, Radosław Sikorski and Carl Bildt, at a meeting of ministers of foreign affairs of the EU member states in Brussels. Efforts to convince the EU partners to support the idea and detail the shape of the Eastern Partnership continued until May 2009.

From 2007 to 2013, the European Union allocated a total of EUR 11.2bn<sup>8</sup> to both these dimensions of the European Neighbourhood Policy. From 2009 to 2013, EUR 2.8 bn<sup>9</sup> was spent on the Eastern dimension of the ENP. The key instrument of expending the funds was the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) managed by the European Commission, which covered both expenditure for a support of multilateral initiatives and amounts allocated to

---

<sup>6</sup> SIKORSKI, R., Osiągnięcia i perspektywy Partnerstwa Wschodniego [Achievements of and Prospects for the Eastern Partnership]. Speech delivered at the conference of Presidents of Parliaments of the Regional Partnership, Warsaw, 5 November 2010, <[http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister\\_sz/wystapienia\\_minister/](http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister_sz/wystapienia_minister/)> (accessed on: 02.07.2013).

<sup>7</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, Polish-Swedish Proposal: Eastern Partnership, 23 May 2008, <<http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html>> (accessed on: 01.05.2013).

<sup>8</sup> In the years 2000–2006, funds earmarked for the Eastern and Southern Partnerships amounted to 8.4bn. Therefore, the European Union increased its financial engagement in the neighbourhood: POPESCU, N., WILSON, A., Turning Presence into Power. Lessons from the Eastern Neighbourhood, European Foundation for Foreign Affairs, The Stefan Batory Foundation, London–Warsaw 2011, p. 13.

<sup>9</sup> JĘDRZEJSKA, S., UE musi zapewnić odpowiednią i skuteczną pomoc wschodnim partnerom [EU must provide adequate and effective assistance to its Eastern partners], European Parliament, 20 March 2013, <<http://www.sidonia.pl/files/media/im20iii13.pdf>> (accessed on: 05.09.2013).



individual countries under bilateral relations between the said states and the European Union.<sup>10</sup>

In 2014, the European Neighbourhood Policy celebrates its tenth anniversary. However, in the context of the events that are currently taking place it seems doubtful whether there is in fact anything to celebrate. The European Union itself is now struggling with repercussions of the largest economic crisis in the history of the European integration, which affected many economies in the Euro zone and triggered a debate on the further course of action and pace of the integration. Worrying signals also come from the neighbourhood, both the Southern one (unstable situation in a number of states in Northern Africa,<sup>11</sup> civil war in Syria<sup>12</sup>) and the Eastern one (decision of the Ukraine's government to withdraw from the signing of the association agreement, Armenia's plans to accede to the Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan, ever reinforcing authoritarian regime of Alexander Lukashenko, or signs of progressing anti-democratic trends in Azerbaijan).<sup>13</sup>

A closer look at the changes that took place in the years 2009–2013 in the countries covered by the Eastern Partnership, which is the most comprehensive project offering the most thorough form of integration

---

<sup>10</sup> Amounts earmarked for the particular Eastern Partnership countries in 2010–2013 are shown on the website of the European External Action Service, cf.: What is the current EU financial funding for the Eastern partner countries?, <[http://eeas.europa.eu/eastern/faq/index\\_en.htm#8](http://eeas.europa.eu/eastern/faq/index_en.htm#8)> (accessed on: 20.12.2013).

<sup>11</sup> For further details see: TÖMMEL, I., The New Neighborhood Policy of the EU: An Appropriate Response to the Arab Spring?, "Democracy and Security", No. 9/2012, pp. 19–39.

<sup>12</sup> For further details see: BISCOP, S., Peace without money, war without Americans: challenges for European strategy, "International Affairs", No. 9/2013, pp. 1125–1142.

<sup>13</sup> JAROSIEWICZ, A., Wybory w Azerbejdżanie: petryfikacja petrorepubliki [Elections in Azerbaijan: Petrification of the Petro-Republic], "Analizy OSW", 2 October 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-02/wybory-w-azerbejdżanie-petryfikacjapetrorepubliki>> (accessed on: 05.12.2013).

under the European Neighbourhood Policy, reveals that only Moldova made progress towards stable democracy and the rule of law. Belarus, in fact, remains outside the programme, except for its “involvement in selected multilateral initiatives, Azerbaijan is interested chiefly in trade exchange with the European Union, Armenia, under pressure from Russia, expressed its will to accede to the Customs Union”,<sup>14</sup> Georgia struggles with its internal problems. In turn, Ukraine did not manage to capitalise on the success of the Orange Revolution and to follow a stable modernisation path. Furthermore, following the failure of the Eastern Partnership summit in Vilnius in November 2013 and the decision of the Ukraine’s government to withhold the signing of the association agreement with the European Union, the opposition protests started to bring the country to the state of a political deadlock. Ievgen Vorobiov, an analyst at the Polish Institute of Foreign Affairs, claims that “massive anti-government demonstrations across Ukraine, termed the “March of Millions”, have shown that the protest movement in the country is growing stronger, while the authorities’ attempts to disperse the protestors have shown the fragility of the future of the political crisis”.<sup>15</sup> In the expert’s opinion, the conflict in Ukraine has reached a critical point and the situation where the authorities and representatives of the opposition work on a joint solution is no longer possible.<sup>16</sup> At the turn of 2013 and 2014 protests spilled over to other cities and towns across Ukraine and the situation continued to be extremely tense.

---

<sup>14</sup> ANANICZ, S., Armenia odwraca się od UE [Armenia turns away from the EU], “Analizy OSW”, 4 September 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue>> (accessed on: 01.10.2013).

<sup>15</sup> VOROBIOV, I., Polityczna zima na Ukrainie: trzy możliwe warianty dalszego przebiegu kryzysu [Ukraine’s Political Winter: Three Ways the Crisis Could Unfold], “Biuletyn PISM”, No. 131, 11 December 2013, p. 1.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 2.

The picture outlines above encourages reflection on the role of the Union as an actor in the countries in Eastern Europe. The purpose of this paper is to investigate the actual transformative power of the European Union in its Eastern neighbourhood, understood as the European Union's influence on the transformation of post-communist societies into democratic states with market-based economies and efficiently operating systems of courts and administration. At the same time, this paper intends to identify reasons for the weakness of the Eastern Partnership, whose deployment, in the opinion of a majority of experts, has not brought about thus far the expected outcomes.<sup>17</sup>

The analysis will start by defining the term of transformative power of the European Union in the context of other theoretical approaches to analyses of the European Neighbourhood Policy. Then, operationalization of the concept of transformative power will be proposed; five factors determining the Union's power to influence a neighbour country will be identified. Further, the author will propose measures to enable assessment of the impact of particular factors and examine each of them on the example of relations between the European Union and Ukraine in the period from the launch of the Eastern Partnership until the end of 2013.

The choice of Ukraine as the case study has been dictated by a number of factors. Ukraine is the largest country covered by the Partnership programme and, at the same time, one which the Union holds

---

<sup>17</sup> Cf. LICHNEROWICZ, A., PIECHOWICZ, Z., "Koncepcja poniosła porażkę" ["The Concept Failed"] – Professor Stratenschulte about the Eastern Partnership, 15 October 2013, <[http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,14784169,\\_Koncepcja\\_poniosla\\_porazke\\_prof\\_Stratenschulte.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,14784169,_Koncepcja_poniosla_porazke_prof_Stratenschulte.html)> (accessed on: 1.12.2013); SADOWSKI, R., Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim [Vilnius Summit: No Breakthrough in Eastern Partnership], "Analizy OSW", 4 December 2013; MEISTER, S., After Vilnius: Why the EU needs to rethink its Eastern Partnership, "Commentary ECFR", 20 December 2013, <[http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_after\\_vilnius\\_why\\_the\\_eu\\_needs\\_to\\_rethink\\_234](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_after_vilnius_why_the_eu_needs_to_rethink_234)> (accessed on: 22.12.2013).

the most intense political dialogue encompassing the largest number of technical issues with. In March 2012, the most extensive association agreement to have ever been concluded by the EU with an ENP country was ratified. The negotiated document is highly comprehensive and provides also for a Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (hereinafter referred to as DCFTA).<sup>18</sup> However, signing of the agreement, scheduled for November 2013, did not take place due to the suspension of the association process by the Kiev government. Moreover, Ukraine is a country that, as experts see it, plays a crucial role for the success of the entire Eastern Partnership<sup>19</sup> not only due to its size and economic potential but also to its importance for the security of the Continent as a whole and for the relations between the European Union and Russia.

Investigation of the five elements of the Union's transformative power on the example of Ukraine should allow for an answer to the question of why the Eastern Partnership proposed by the European Union has not so far become an effective tool for the promotion of transformation in the countries in Eastern Europe. In the conclusions the author will identify the reasons underlying the weakness of the Eastern dimension of the European Neighbourhood Policy and will propose changes in how the European Union influences its neighbours in the East.

---

<sup>18</sup> Text of the Association Agreement as of 15 May 2013 <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2013/0290/COM\\_COM\(2013\)0290\(PAR2\)\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0290/COM_COM(2013)0290(PAR2)_EN.pdf)> (accessed on: 01.09.2013).

<sup>19</sup> PAUL, A., BELMEGA, V., The EU and Ukraine – Where to next?, “EPC Policy Brief”, 21 September 2011, European Policy Centre, Brussels; Charlemagne, Playing East against West. The success of the Eastern Partnership depends on Ukraine, “The Economist”, 23 November 2013, p. 59.

## *Category of transformative power and its assessment in the context of the Eastern Partnership countries*

### *Transformative power as an instrument for the analysis of the EU's role in the neighbourhood*

Analysis of the European Neighbourhood Policy and the role of the European Union in its neighbourhood presents a methodological challenge primarily due to the complexity of that political area and the relatively short time that has elapsed since the moment ENP was established. Processes of changes taking place in the neighbourhood are long-term in nature and the countries themselves develop rapidly due to the operation of both internal and external factors. A ten years' perspective is certainly insufficient to arrive at any comprehensive assessment of the process of changes. Moreover, the measures implemented by the Union as part of the ENP cover various areas, such as: trade policy, development aid, migration policy, humanitarian aid, thus making it difficult to use the methodological tools that proved effective in the examination of a single policy. Furthermore, ENP covers more than 20 countries that differ substantially in terms of their history, political system, economic system, nature of society, etc. For these reasons researchers usually focus on the analysis of the Union's policy towards a Southern or Eastern neighbourhood country. The academic world is now in search for the most efficient methods to study this area of foreign policy of the European Union.

This paper continues the aforementioned search and proposes application of the category of a transformative power, being a concept employed by political scientists to analyse the Union's impact on candidate countries and revealing very interesting findings. The author will look

into the Union's impact as a transformative power on its neighbourhood and verify the effectiveness of such a methodological approach. Taking into account the common roots of the enlargement policy and the neighbourhood policy as well as the fact that the authors of the ENP copy the solutions that proved effective towards candidate countries, and, above all, given the fact that the Union declares to promote the same values and standards both towards the countries that aspire to the accession and the neighbouring countries, such an attempt seems reasonable.

One of the first authors to employ the concept of transformative power was a British scientist and expert Mark Leonard, who in 2005 termed the ability to use such power the most important feature in international relations since the establishment of nation states.<sup>20</sup> Invoking the notion of transformative power presented as the influence of the European Union on a transformation of post-communist countries towards democratic states with free-market economies and efficient court and administration systems, Leonard thus distanced himself from the dichotomic debate continued by researchers for many decades, on whether the European Communities – and subsequently the European Union – was and/or should have become a civilian<sup>21</sup> or military power,<sup>22</sup> and whether it should apply the so-called soft power or the power in its traditional understanding, i.e. hard power. Both these concepts refer to the influence on a given country exerted from an external perspective by the Union as an actor in the international stage. In contrast to the concepts outlined above, the transformative power focuses on the influence exerted by the Union from the inside, namely on the long-term impact on

<sup>20</sup> LEONARD, M., *Will Europe run the 21st century?*, London 2005.

<sup>21</sup> Cf.: BULL, H., *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, "Journal of Common Market Studies", No. 21/2-3, 1982, pp. 149-70.

<sup>22</sup> Cf.: DUCHÊNE, F., *The European Community and the uncertainties of inter-dependence*, [in:] KOHNSTAMM, M., HAGER, W. (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. Basingstoke: Macmillan 1976; NYE, J.S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004.

changes to the institutions, standards, and principles of operation in a given country.<sup>23</sup> In defining it, Leonard argued that “the transformative power works in the long term, and is about reshaping the world rather than winning short-term tussles. It cannot be measured in terms of military budgets or smart missile technology, but is captured in treaties, constitutions and laws”.<sup>24</sup>

Over the past decade a concept that has won particular popularity has been one that sees Europe as the so-called normative power. According to the assumption made by its author, Ian Manners, influence of the European Union as an international actor is based on soft power exerted through a promotion of a catalogue of specific norms, including maintenance of peace, freedom, democracy and respect for the rule of law and human rights.<sup>25</sup> Such a promotion of norms can take place in the form of six mechanisms: contagion, informational diffusion, procedural diffusion, transference, overt diffusion and cultural filter.<sup>26</sup> Manners made an attempt to establish a theoretical framework for the analysis of the

---

<sup>23</sup> LEONARD, M., *op. cit.*; PATTON, S.J., The EU as a Normative Power: The Cases of the European Neighborhood Policy and the European Energy Policy, a paper presented on the conference “The EU as a Global Actor: Perspectives on Power”, Atlanta, 18 September 2008, <<http://www.euce.gatech.edu/events/eu-as-global-actor>> (accessed on: 01.10.2013).

<sup>24</sup> LEONARD, M., Europe’s Transformative Power, “CER Bulletin”, No. 40, 2005, <<http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power>> (accessed on: 03.08.2013).

<sup>25</sup> MANNERS, I., Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, “Journal of Common Market Studies”, No. 40/2, 2002, pp. 235–258; PACE, M., The Construction of EU Normative Power, “Journal of Common Market Studies” No. 45/5, 2007, p. 1042. FORSBERG, T., Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type, “Journal of Common Market Studies” No. 49/6, 2011, pp. 1183–1204.

<sup>26</sup> MANNERS, I., Normative Power Europe Reconsidered, Presentation on CIDEL Workshop. Oslo 22–23 October 2004. From civilian to military power: the European Union at a crossroads?, <<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/FramingPaperOsloWorkshop.pdf>> (accessed on: 05.08.2013).

European Neighbourhood Policy using the normative power category and suggested a three-tier analysis. The first step, as Manners sees it, is to examine legitimacy, coherence and consistency of the norms the European Union wishes to promote in the neighbourhood, followed by a characteristics of means by which the EU pursues its policy towards the neighbouring countries, namely persuasion, engagement and differentiation. And finally, the third step is an assessment of the impact of normative power in the countries covered by the European Neighbourhood Policy, consisting in an analysis of long-term processes of socialisation, joint ownership and conditionality.<sup>27</sup> The transformative power incorporates some of the elements of normative power proposed by Manners, invoking, *inter alia*, the coherence of the Union's measures and evaluating conditionality of the policy pursued by it.

As it has been noted above, the notion of transformative power was used in the post-2005 period mostly to examine transformation processes in the countries of Central and Eastern Europe that acceded to the EU in 2004 and 2007,<sup>28</sup> whereas currently the notion is applied to an analysis of modernisation processes in the countries on the Balkan Peninsula.<sup>29</sup> As to the application of the said concept to a study of the Union's influence upon the neighbouring states, the researchers who examined the effectiveness of the European Neighbourhood Policy in the first years following ENP launch pointed out to the fact that the Union

---

<sup>27</sup> MANNERS, I., The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact, [in:] The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact, WITHMAN, R.G., WOLFF, S. (eds.), London 2010, pp. 40–42.

<sup>28</sup> Cf.: GRABBE, H., The EU's Transformative Power. Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe, Palgrave: MacMillan, London 2005.

<sup>29</sup> Cf.: BÖRZEL, T., Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe. The When Europeanization Hits Limited Statehood, "KFG Working Paper", No. 30, September 2011, <[http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_30.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf)> (accessed on: 16.07.2013).



did not draw on its transformative potential towards its Eastern neighbours because of, among other things, unstable political situation in the ENP countries as well as for the fear of deteriorating relations with Russia.<sup>30</sup> It is only the emergence of two regional dimensions of the ENP, intensified relations with neighbours and expansion of the offer addressed to them that resulted in attempts, observable within the last five years, to apply transformative power as a tool for the analysis of the influence of the European Union on its immediate neighbourhood.<sup>31</sup> The transformative power towards the Eastern partners means “that Brussels was increasingly able to nudge its neighbours towards more democracy and reforms and greater support for EU interests and values in the region”.<sup>32</sup> In their studies of such trends, researchers also try to define the limits of the Union’s influence. Successful transformation of the CEE countries that are currently member states of the EU, provokes reflection on the possible domino effect referred to by Leonard in his definition of transformative power. In his opinion, over time the Union’s transformative power should lead to a thorough transformation of its neighbourhood, both the Southern and the Eastern one, resulting in a change of the political balance of forces in Europe, and redefining the concept of power in the 21st century.<sup>33</sup>

The concept of transformative power of the European Union is also referred to by the EU institutions in their documents. One of the current examples is the European Parliament resolution on the Annual Report from the Council on the Common Foreign and Security Policy, where

<sup>30</sup> LEONARD, M., GRANT, CH., Georgia and the EU: Can Europe’s neighbourhood policy deliver?, “CER Policy Brief”, London 2005, p. 8.

<sup>31</sup> BALFOUR, R., MISSIORLI, A., Reassessing the European Neighbourhood Policy, “European Policy Center Issue Paper”, No. 54, Brussels 2007; BÖRZEL, T., The Transformative Power of Europe Reloaded. Limits of External Europeanization, “KFG Working Paper”, No. 11, Berlin 2010.

<sup>32</sup> POPESCU, N., WILSON, A., Turning Presence into Power..., *op. cit.*, p. 12.

<sup>33</sup> LEONARD, M., Europe’s Transformative Power..., *op. cit.*

in the part thereof relating to neighbourhood the Members of Parliament conclude that “the EU has real leverage in this area and should fully assert its transformative power”.<sup>34</sup> In the opinion of the Parliament, it is high time for intensified efforts and political commitment to achieve the objectives of the Eastern Partnership.

It is an obvious fact, however, that intensified efforts on the part of the European Union are not sufficient for the neighbouring countries to follow the path of transformation. Based on the studies on the European Union’s transformative potential carried out so far,<sup>35</sup> five factors determining its power can be distinguished:

- Coherence of the European Union’s policy towards a given country or region;
- Union’s pressure of adaptation to its norms and values;
- Ability and willingness of a given country to adapt to the Union’s expectations;
- European Union’s power of attraction; and
- Geopolitical situation of the country the Union wants to influence.

In order to be able to use these factors for the purposes of an analysis of the Union’s transformative power in Ukraine, they should be further defined and measures enabling their assessment should be identified based on the analyses of the influence of the European Union on the

---

<sup>34</sup> European Parliament resolution of 24 October 2013 on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy, Strasbourg, 24 October 2013, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0453+0+DOC+XML+V0//PL>> (accessed on: 01.11.2013).

<sup>35</sup> Cf. *inter alia*: GRABBE, H., The EU’s Transformative Power. Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe..., *op. cit.*; BOONSTRA, J., SHAPOVALOVA, N., The EU’s Eastern Partnership. One year backwards, “FRIDE Working Paper”, May 2010, pp. 2–5 <<http://www.fride.org/publication/764/the-eu-s-eastern-partnership-one-year-backwards>> (accessed on: 15.07.2013); LANGBEIN, J., BÖRZEL, T., Introduction: Explaining Policy Change in the European Union’s Eastern Neighbourhood, “Europe-Asia Studies”, No. 65/4, 2013, pp. 571–580.

Central and Eastern Europe countries during the negotiation and accession process completed in 2007.

*Coherence of the European Union's policy towards its neighbours* is one of the principal prerequisites for effectiveness of actions taken, and encompasses such aspects as: a uniform message coming from all the member states and institutions of the European Union with respect to the policy towards a given country, adjustment of the EU's offer to the partner's needs and abilities, and consistent implementation of intended ideas and projects. What is also important is the swiftness of the Union's response to ongoing events and coordinated use of various foreign policy tools Brussels has at its disposal. Furthermore, as it is known, the foreign policy of the Union and its institutions is implemented in parallel to the foreign policies pursued by the member states. Co-ordination of these two levels is a necessary precondition for the Union exerting effective influence as an actor on the international stage, though since the very onset of the foreign policy at the Union level this has presented a major challenge. Interests of member states are often diverse, thus leading to different responses to events occurring throughout the world and, in consequence, delaying or even rendering impossible any efficient action on the part of the Union. One of the current examples once again highlighting the weakness of the EU foreign policy, induced by differing interests of its member states, was the reaction to the *coup d'état* in Libya in February 2011.<sup>36</sup>

Another factor, i.e. pressure of adaptation, serves as one of the key instruments of the EU enlargement policy and is applied to all candidate countries. It is based on the principle of conditionality whereby the offer addressed to a given country is linked to its progress in the reforming process. A classic example of such a principle is comprised by the Copenhagen criteria, established in 1993, which define a set of conditions the

---

<sup>36</sup> KOENIG, N., The EU and the Libyan Crisis – In Quest of Coherence?, *The International Spectator: Italian "Journal of International Affairs"*, No. 46/4, 2011, pp. 11–30.

associated countries must satisfy prior to becoming EU member states. Opinion of the European Commission on a given country's readiness to commence negotiations is contingent on the satisfaction of these conditions. Given the fact that development of policy towards neighbours gained impetus at the final stage of preparations for the accession of the Central and Eastern European countries to the Union, since the very start the neighbourhood-related matters have been tackled by the European Commission staff earlier involved in the enlargement issues. In 2003, a "Wider Europe" task force was appointed, chaired by Günter Verheugen, the then Commissioner for Enlargement. Members of the task force were officials from the Directorate-General for External Relations and Directorate-General for Enlargement.<sup>37</sup> Consequently, as developed the neighbourhood policy drew on the instruments that proved efficient in the process of supporting political and economic stabilisation of the EU candidate countries. What is more, following completion of the accession processes with ten countries in Central and Eastern Europe, some officials dealing with that area were delegated to co-ordinate the European Neighbourhood Policy. Combination of the neighbourhood policy portfolio with the enlargement policy is still visible today and is manifested in these two areas being combined within the scope of responsibilities of a single commissioner in charge of the Directorate-General for Enlargement and Neighbourhood Policy. The European Neighbourhood Policy is thus based on the same conditionality mechanism as it introduces the principle whereby grant of funds or an offer to enhance co-operation with the Union is contingent upon the progress a country has made towards democratisation and satisfaction of the EU standards. While analysing the pressure of adaptation exerted on the European Union's neighbours, it would be worth checking to what extent the conditionality principle is in fact applied and whether the provisions on the application of that

---

<sup>37</sup> Cf.: KRZYSZTOFOWICZ, M., The Concept "Wider Europe" ..., *op. cit.*

principle, as contained in the documents of the European Commission and the European External Action Service, are complied with. It would be also interesting to investigate the activity of other actors, such as the Council of the European Union or the European Parliament, with respect to the application or promotion of the conditionality principle in their actions towards the European Neighbourhood Policy countries.

As regards the *ability of a given country to adapt to the EU requirements*, studies have shown that the level of democracy represented by a country's government translates into its willingness to introduce changes required by the European Union.<sup>38</sup> Researchers from the Freie Universität in Berlin argue that “the costs of adaptation to EU demands for domestic change are lower for incumbent governments of democratic states with market economies than for authoritarian regimes, which have a firm grip on economy and society as a result of which compliance with EU requirements threatens their hold on power. At the same time, the latter are less likely to face pressure from below since domestic actors lack the political autonomy to mobilise in favour of compliance with EU demands for reform. Thus, we expect that the more authoritarian a regime is, the less likely the EU is to influence domestic institutional change”.<sup>39</sup>

Studies carried out by Tanja Börzel as part of the project *Transformative Power of Europe* confirmed the strong correlation between the level of a country's development in terms of its extent of democratisation and attempts to attain economic freedom on the one hand, and the effectiveness of the European Union's influence upon that country on the other.<sup>40</sup> Therefore, the key criteria considered while assessing a country's ability to adjust

---

<sup>38</sup> SCHIMMELFENNIG, F., Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe, “International Organization”, No. 59/4, 2005, pp. 827–860.

<sup>39</sup> BÖRZEL, T., RISSE, T., From Europeanisation to Diffusion: Introduction, “West European Politics”, No. 35/1, 2013, p. 11.

<sup>40</sup> LANGBEIN, J., BÖRZEL, T., Introduction: Explaining Policy Change in the European Union's Eastern Neighbourhood..., *op. cit.*

to the EU's demands can be as follows: indicators defining the degree of democratisation understood as holding of free and fair elections, respect for civil liberties and existence of a political culture enabling development of democratic structures, economic situation and level of the rule of law in a country. At this point, attention could be drawn to various indicators measured by different research institutes. These should reflect, to some extent, a given country's advancement in reforms and show its specific ability to absorb the EU's proposals. Moreover, a country's ability to satisfy the EU's requirements is also affected by the manner in which the country pursues its policy towards Europe. The structures a given country has developed within its political system to hold a co-ordinated dialogue with the European Union are important too. For example, in 1991 Poland appointed a Government's Plenipotentiary for European Integration and since 1996 the preparations for the commencement of negotiations had been carried out by the Committee for European Integration and the office operating within its structure (the Office of the Committee for European Integration). This institution was responsible for inter-ministerial co-ordination and programming of the process of Poland's accession to the EU.

Another aspect is *a country's willingness to take efforts to adjust to the European Union's requirements*. Here, the assessment covers both the policy pursued by the state government (president and government) and the public moods about adjustment to the EU requirements. The attitude and willingness of the authorities to satisfy the requirements can be assessed on the basis of source materials, such as governmental programmes and strategies, public statements by policy-makers and on an analysis of the pace of the reforming process. What poses more difficulty, though, is the assessment of the society's attitude towards the Union's demands. Imperfect indicators, albeit ones showing some picture of the situation and enabling estimation of a society's willingness to integrate with the European Union, are the public opinion researches carried out by independent institutes. Nevertheless, application of such a measure requires an assumption to be made to the effect

that the citizens who express their support for integration with Europe, accept the requirements laid down by the Union upon their country.

Yet another factor, *the European Union's power of attraction*, is based on third countries' belief that the Union is an extremely successful example of regional integration. In his analysis, Przemysław Żurawski vel Grajewski terms that power "a civilisational attractiveness – soft power".<sup>41</sup> As an international organisation with 28 member states and more than 550 million citizens now, the European Union has ensured peace, stability and prosperity on the European continent after World War II. A rapid economic growth in the countries of, first, the Community and, subsequently, the European Union, was possible owing to the establishment and successive enlargement of the world's largest single market. Prosperity and security, along with a broadly understood civilisational development, have become a natural point of reference for the Central and Eastern Europe countries following the collapse of the communist system. The superior political objective, enabling implementation of difficult and costly reforms and justifying the purpose of many-years' preparations for the EU membership, was the accession to the European Union. It brought prestige and the feeling of satisfaction of the long-expected need to "return to Europe", guarantee of security and prospects for the country's further modernisation through, amongst other means, presence in the single market and cohesion funds. The Union's power of attraction is difficult to examine as it cannot be described in quantitative terms. It is a subjective category the evaluation of which can be based on factors referring to the economic condition of the Union as one of the world's largest economies, and its internal political situation as an important variable for the developments on the international

---

<sup>41</sup> ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, P., Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony [Impact of the Eurozone crisis on the Common Foreign and Security Policy and on the Common Security and Defense Policy], "Analizy natolińskie", No. 5/57, Natolin 2012, p. 3.

stage. What seems relevant here, next to the prevailing climate and characteristics of the ongoing processes at the institutions' and member states' level, are the moods of the EU citizens and their opinions on the functioning of the institutions in Brussels, as well as their perception of the directions and the course of the European integration.

The last factor that affects the transformative power of the European Union is the *geopolitical situation of the country* the EU targets its funds and political projects at. The author of this paper is aware of the debates held among Polish analysts on the understanding and application of the term "geopolitics",<sup>42</sup> yet for the purpose of this text she will apply the definition proposed by Zbigniew Brzeziński. In his opinion, geopolitics can be understood as a "combination of geographic and political factors determining the condition of a state or region".<sup>43</sup> Important aspects that should be taken into consideration while evaluating a country's geopolitical situation and ones that the Union wishes to influence are geographic factors, such as the size of the territory and location, population, state's borderline and security as well as historical and current relations with immediate neighbours, both in political and economic terms.

Important political aspects also include attitude towards integration with the European Union and the overall relations with Brussels of the neighbours of the country under analysis. It could be assumed that if a given country borders with countries that are EU member states or have good relations with the Union, such a situation is likely to have a positive impact on the EU's transformative power on that country. In a situation to the

---

<sup>42</sup> Cf.: KUŹNIAR, R., Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna [Globalisation, Geopolitics and Foreign Policy], "Sprawy Międzynarodowe" No. 1, Warsaw 2000; *idem*, Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki [Politics and Power, Strategic Studies – an Outline], Warsaw 2005, pp. 81–88; ORŁOWSKI, T., Wprowadzenie [Introduction] [in:] JEAN, C., Geopolityka [Geopolitics], Wrocław 2003; HALIŻAK, E. (ed.), Geoeconomia [Geoeconomics], Warsaw 2013.

<sup>43</sup> BRZEZIŃSKI, Z., Plan gry. USA–ZSSR [Game Plan: U.S.–Soviet Union], Warsaw 1990, p. XIII.



contrary, where the geopolitical environment opposes the country's closer relations with the European Union, the latter's influence is likely to be limited. Aside from political aspects also economic factors should be taken into consideration, such as the economic stability – the gross domestic product (GDP) and inflation level, as well as the main trade partners.

The table below summarises the five factors characterised above and the tools to evaluate their impact on the European Union's transformative power towards the European Neighbourhood Policy countries.

**Table 1. Measures of transformative power of the European Union**

Factors affecting transformative power	Measures
Coherence of the European Union's policy towards a country	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uniform message from the member states to the country under analysis</li> <li>– co-ordination of the Eastern Partnership on the institutional level (between EEAS, European Commission, European Parliament, member states, etc.)</li> <li>– adjustment of the EU's offer to the country's expectations</li> </ul>
Union's pressure on adaptation to its norms and values	<ul style="list-style-type: none"> <li>– conditionality (consisting in the amount of EU funds granted being conditional upon the country's progress in the implementation of required reforms)</li> </ul>
Ability and willingness of a country to adapt to the EU's requirements	<ul style="list-style-type: none"> <li>– level of democratisation (respect for political and civil liberties)</li> <li>– level of economic development</li> <li>– support from the ruling class and the society for the integration with the European Union</li> <li>– institutional structures enabling political dialogue with Brussels</li> </ul>
European Union's power of attraction	<ul style="list-style-type: none"> <li>– economic condition (condition of the EU states' economies)</li> <li>– citizens' trust in the EU institutions</li> <li>– citizens' opinion on the direction of the European integration</li> </ul>
Geopolitical situation of a country	<ul style="list-style-type: none"> <li>– geographic location, population potential, relations with neighbours</li> <li>– economic indices (GDP, economic growth, inflation)</li> </ul>

Source: author's own analysis.

## *Analysis of the European Union's transformative power in Ukraine in the years 2009–2013*

In this chapter of the paper the measures listed in the Table above will be employed to an analysis of the European Union's transformative power towards Ukraine in the years 2009–2013.

### *Coherence of the European Union's policy*

The neighbourhood policy forms part of the European Union's foreign policy the coherence (or, more frequently, the alleged incoherence) of which has been debated in the academic world for many years.<sup>44</sup> Also the very notion of foreign policy carries different interpretations and methodological approaches. In its narrowed-down meaning it is usually used to denote the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and a part thereof, namely the Common Security and Defence Policy (CSDP). In its broader meaning, the European Union's foreign policy encompasses, in addition to the Common Foreign and Security Policy, also other areas of external relations of the European Union, including the enlargement policy, neighbourhood policy, development policy, humanitarian policy, as well as external aspects of trade, migration and energy policies. In the author's opinion, the latter approach better reflects the essence of the post-Lisbon foreign policy pursued by the European Union and in this paper the term is used in the broader sense.

---

<sup>44</sup> Cf.: PETERSON, J., SJURSEN, H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe*, Routledge, London 1998; BICKERTON, C.J., *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*, Routledge, London 2011; SJURSEN, H., Not so inter-governmental after all? On democracy and integration in European Foreign and Security Policy, "Journal of European Public Policy", No. 18/8, 2011, pp. 1078–1095; THOMAS, D., Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness, "Journal of Common Market Studies", No. 50/2, 2012, pp. 457–474.

The EU foreign policy was initiated in early 1990s and for the first time provisions referring thereto were included in the Treaty of Maastricht.<sup>45</sup> Therefore it is a relatively young policy and, in accordance with the neofunctionalist theory, as an area classified among the so-called high politics, integration in this area is slower than in the area of the so-called low politics.<sup>46</sup> This is because member states assert their right to take independent decisions regarding their external relations as one directly associated with their security.

The need to reach a consensus between all the member states in a majority of important matters related to foreign policy makes the Union unable to respond swiftly enough to events taking place throughout the world. As early as in 1993 a term was coined to describe the disparity between the Union's capabilities and what is expected of it as an actor on the international stage; Christopher Hill named it a capability-expectations gap.<sup>47</sup>

Once the term has been defined and the genesis of the European Union's foreign policy outlined, the meaning of the notion of coherence of that policy area should be made more specific. A debate on that notion is almost as intense as in the case of the Union's foreign policy itself.<sup>48</sup> For the purposes of this analysis let us take a closer look at the

---

<sup>45</sup> Since 1970 member states of the European Communities have consulted their foreign policy actions as part of the European Political Cooperation. The cooperation manifested itself primarily in regular meetings of the member states' ministers of foreign affairs, cf.: ALLEN, D., RUMMEL, R., WESSELS, W. (eds.), *European Political Cooperation*, London 1982.

<sup>46</sup> Cf.: MORGAN, R., *High politics, low politics: Toward a Foreign Policy for Western Europe*, California 1974.

<sup>47</sup> HILL, C., The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role, "Journal of Common Market Studies", No. 31, 1993, pp. 305-328.

<sup>48</sup> Cf.: PORTELA, C., RAUBE, K., Coherence in EU Foreign Policy: What kind of polity?, "Journal of Contemporary European Research", No. 8/1, 2012, pp. 3-20; THOMAS, D., Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy, "Journal of Common Market Studies", No. 50/3, 2012, pp. 457-474.

so-called institutional coherence understood as one denoting co-ordination of the works of the EU institutions involved in foreign policy, consisting in a smooth decision-making process, exchange of information between particular actors, prompt circulation of documents, consistency of procedures, etc. Another type of coherence, likewise relevant to the analysis of the European Union's transformative power in Ukraine, is the so-called policy coherence. It refers mostly to the coherence of positions between individual member states, mutual consultation of decisions and joint taking of political initiatives.

The institutional coherence of the EU foreign policy is not easy to attain. Changes initiated in the course of the debate on the Union's constitution and introduced in a modified form pursuant to the Treaty of Lisbon in 2009, i.e. granting legal personality to the Union, appointment of a Chairperson of the European Council and a High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, whose institutional capacity both in the Commission and in the Council of the European Union was intended to enhance coherence of the individual instruments within the EU foreign policy, failed to bring the expected results and there is still no significant improvement in the coherence or effectiveness of the EU foreign policy. Establishment of the Union's diplomacy, the European External Action Service (EEAS) to support the High Representative, has not brought about any expected effects either, also because of the hybrid nature of that *sui generis* institution and unclear distribution of competencies between it and the European Commission.

The European Union's foreign policy has two important features that pose a challenge from the point of view of its coherent implementation. First, it is a multi-tier policy. According to Title V of the Treaty of Lisbon, which relates to external relations, this area covers various policies falling within the scopes of different decision-making systems. These include areas managed at intergovernmental level, such as the Common Foreign and Security Policy and its constituent part,

namely the Common Security and Defence Policy. Responsibility for the decision-taking within CFSP and CSDP lies with the member states, which are supported by numerous working groups and also by the High Representative.

The EU foreign policy comprises also some elements of the common trade policy addressed to third countries (e.g. DCFTA) or measures implemented as part of the humanitarian policy managed by the European Commission. These two policy areas are thus coordinated at the supranational level, whereas development policy is somehow mixed in nature: it is partly managed by the Directorate-General for Development and Cooperation EuropeAid; at the same time, in parallel to the Commission's activity, member states design and implement their own development aid. Financial instruments of the European Union's foreign policy, such as the European Neighbourhood Instrument or the Instrument for Pre-accession Assistance, remain within the competencies of the European Commission as the institution responsible for the implementation of the Union's budget.

Another feature of the EU foreign policy stems from the first one. A broad scope of that policy's operations results in a multitude of actors involved. The Treaty of Lisbon stipulates that "the common foreign and security policy shall be put into effect by the High Representative and by the member states, using national and Union resources".<sup>49</sup> In addition to member states, debating on external relations on the European Council meetings, within the Council of the European Union and in working groups subordinated thereto, an active role is played by the President of the European Council and President of the European Commission as persons authorised to represent the Union externally, as well as by the Commission's DGs responsible for external relations

---

<sup>49</sup> Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, Vol. 53, 30 March 2010, Article 26.

aspects and not included in the EEAS structures. Commissioners in charge of the DG Development and Cooperation EuropeAid, DG Enlargement and Neighbourhood Policy, DG Humanitarian Aid and Civil Protection, and DG Trade meet on a regular basis during proceedings of the Working Party of Foreign Relations, the so-called Relex Working Party,<sup>50</sup> presided over by the High Representative in a capacity of the Vice-President of the European Commission. The meetings are also frequently attended by the commissioner in charge of economic and financial matters. The goal of the Working Party's activity is to enhance coordination between particular areas of the European Union's external activity, develop strategies and discuss with the member states their positions towards third countries.<sup>51</sup> Furthermore, another actor active in this field is the European External Action Service to which, in December 2011, the European Commission's staff, who had been previously involved in external relations, and the staff of the General Secretariat of the Council were transferred.<sup>52</sup> Also delegations of the European Union in more than 140 countries worldwide, which were formerly the European Commission's delegations transformed into the European Union's delegations pursuant to the Treaty of Lisbon, operate within the framework of EEAS. Likewise the European Parliament with its Committee on Foreign Affairs (AFET) plays a role in the Union's foreign policy. In addition to passing resolutions and opinions on international issues and the EU policy, the Parliament also approves the budget and holds regular consultations with the High Representative

---

<sup>50</sup> House of Lords, *The EU's External Action Service*. 11th Report of Session 2012-13, London 2013, p. 41.

<sup>51</sup> Groups of members of the Commission, <[http://ec.europa.eu/reform/pdf/groups\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/reform/pdf/groups_en.pdf)> (accessed on: 01.12.2013).

<sup>52</sup> For further information on the EEAS composition see: European Commission, *A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011*, Brussels, 21 December 2011, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1769\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_en.htm?locale=en)> (accessed on: 02.8.2013).

and commissioners. Other important actors include the European Investment Bank and the European Bank for Reconstruction and Development. The multi-tier and multi-actor nature of the EU foreign policy following the Treaty of Lisbon has been aptly summarised by Olaf Osica who termed it hybrid policy and concluded that after 2009 the European Commission and the state capital cities ceased to be the sole owners of the Union's foreign and security policy.<sup>53</sup>

The comprehensive nature of the EU foreign policy, stemming from its broad scope and multitude of actors involved, can be seen most vividly on the example of the European Neighbourhood Policy as one comprised of a full range of instruments the European Union has at its disposal to manage its external relations. ENP encompasses, *inter alia*, joint projects in the area of foreign and security policy, projects related to development aid, energy issues, trade agreements, and also regulation of migration and visa regime issues. For these reasons implementation of the policy is supervised jointly by the Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy, Štefan Füle, coming from the Czech Republic, and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, supported by the European External Action Service. The High Representative and the Commissioner Füle agreed that the neighbourhood policy would be dealt with primarily by the Commissioner.<sup>54</sup> The key decisions regarding neighbourhood policy are taken by the member states at the meetings of the Foreign Affairs Council which, since the Treaty of Lisbon came into force, has been presided over by the High Representative. This function has been fulfilled since 2009 by Catherine Ashton. On the operational level, the European Neighbourhood Policy is coordinated by

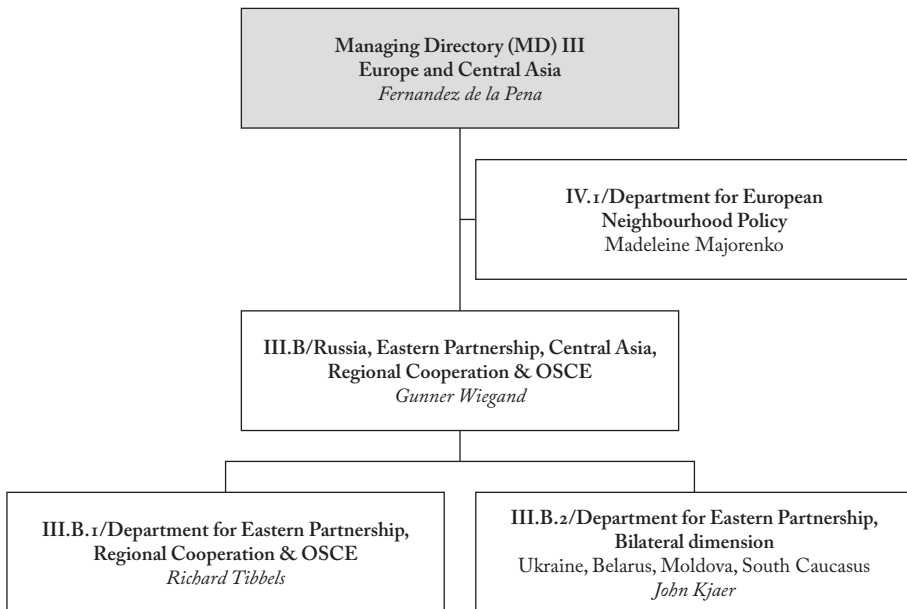
---

<sup>53</sup> OSICA, O., Drzwi szeroko zamknięte. Polityka wschodnia w czasach lizbońskich [Door Wide Shut. Eastern Policy in Post-Lisbon Era], "Nowa Europa Wschodnia" No. 5, 2010, p. 46.

<sup>54</sup> Telephone interview with a member of the EEAS staff, 17 July 2013, transcript held by the author.

the Service within which a special Managing Directory for Europe and Central Asia (hereinafter referred to as “MD”) was appointed to tackle the neighbourhood policy towards the East.<sup>55</sup> The MD’s staff supports not only the High Representative but also the Commissioner for Enlargement and Neighbourhood, providing briefings and information to him or accompanying him during meetings.

Chart 1. EEAS structure responsible for the Eastern Partnership



Source: Author’s own chart based on the EEAS organisational structure, <[http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf)> (accessed on: 01.11.2013).

As shown in the chart above, in addition to departments dealing with the multilateral and bilateral dimensions of the Eastern Partnership,

<sup>55</sup> For further discussion see: sus, M., The High Representative the European External Action Service: Towards the Institutional Coherence in the Case of the Eastern Partnership, [in:] *New Approaches to EU Foreign Policy*, WILGA, M., KAROLEWSKI, I.P. (eds.), Routledge 2014 (book currently in press).



there is also a department responsible for the European Neighbourhood Policy as a whole. A team of officials employed in that department is in charge of coordination of all neighbourhood policy instruments and ensuring coherence of actions taken both under the southern and eastern neighbourhood. For this reason the staff of the EEAS unit cooperates closely with the respective DGs of the European Commission and is responsible for a drawing up of annual reports summarising ENP achievements in individual countries.<sup>56</sup> Despite the existence of a dedicated body in charge of policy coordination and the fact that regular meetings and consultations are held between the High Representative and the Commissioner for Enlargement and Neighbourhood, the policy coherence is still far from being perfect. Some hope for change has arisen along with the upcoming review of the functioning of the European External Action Service, the appointment of which was intended to enhance the cohesion and coherence of the Union's foreign policy, including the neighbourhood policy.<sup>57</sup> As regards the impact of the Lisbon reform on the neighbourhood policy, the first months of the new Service's operation hindered smooth implementation of the Eastern Partnership rather than contributed to any improvement of the policy's coherence.<sup>58</sup> The outcome of almost two years' activity is better but still identifies a number of challenges the still young institution has to face to enhance the coherence of the European Union's external actions.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> A list of all reports on the progress in the implementation of the neighbourhood policy in the years 2006–2013 is available on the EEAS website: <[http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm)> (accessed on: 01.12.2013).

<sup>57</sup> Cf.: KOSTANYAN, H., The EEAS and the European Neighbourhood Policy: A change in Rhetoric or Reality, "Neighbourhood Policy Paper", No. 9, Istanbul–Bucharest 2013.

<sup>58</sup> Cf. KACA, E., SUS, M., Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie [Difficult beginnings. New Union diplomacy and the Eastern Partnership], "Analizy i Opinie", No. 120, Instytut Spraw Publicznych, Warsaw 2011.

<sup>59</sup> SUS, M., The High Representative the European External Action Service..., *op. cit.*

A report on the functioning of the EU diplomacy, published in July 2013, identifies challenges in the area of coordination of external instruments EU has at its disposal towards its neighbours.<sup>60</sup> The report triggered a discussion in expert and academic communities on the need to place the entire responsibility for the pursuance of the neighbourhood policy with the High Representative and the External Action Service.<sup>61</sup> This would mean that the Commissioner for Enlargement would be excluded from the neighbourhood issues. This is expected to simplify the procedures, accelerate reaction to ongoing challenges and thus help improve the coherence of that area of the EU foreign policy. The decision on whether this would be put into effect, will be taken by the member states following consultations with the European Parliament and the European Commission in mid-2014. It is then that the heads of states will decide on changes in the structure, substantive scope and further strategy of the Union's diplomacy.

As to the other type of coherence, meant to denote consistency and mutual coordination of political decisions among member states, Przemysław Żurawski vel Grajewski assesses it as performing very poorly with respect to the Eastern dimension. He argues that: "the European Union has no coherent Eastern policy understood as a well-thought-out, agreed upon and adopted by the member states and the European institutions real (rather than merely declarative), common for all these actors, strategy for action in the Eastern dimension that would lead to attainment of intended goals and be supported by the

---

<sup>60</sup> Report on EEAS activity, EEAS Review, <[http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)> (accessed on: 03.12.2013).

<sup>61</sup> Cf.: European Parliament, Recommendation to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, to the Council and to the Commission on the 2013 review of the organisation and the functioning of the EEAS, 26 April 2013; BERGER, C., VON ONDARZA, N., The Next High Representative and the EEAS. Reforming the EU Foreign Policy Structures, "SWP Comments", No. 40, Berlin 2013.

political will to implement a specific programme and incur the costs of the entire process”.<sup>62</sup> Such a harsh opinion may stem from the existence of divergent interests amongst the European Union’s states as regards their attitudes to the policy towards the countries in the East. In 2009–2013, the Visegrad Group states as well as the Baltic States consistently opted for treating cooperation with Ukraine as a priority and were prone to disregard Kiev’s shortcomings in the area of respect for human rights or the rule of law as they feared that isolation of Ukraine by the European Union would result in the country coming closer to Russia.<sup>63</sup> Western European countries, including in particular Germany or the United Kingdom, opposed relativisation of the values and norms promoted by the Union, and insisted on compliance therewith by the authorities in Kiev making it a precondition for Ukraine’s further integration with the European Union. Lack of any concerted response from the member states to the events in Ukraine could be observed, for example, before the European Championships in 2012, hosted by Poland and Ukraine. Germany, the Netherlands and the United Kingdom called for a boycott of matches held on Ukraine’s stadiums as a sign of disapproval for the imprisonment of the former Ukrainian Prime Minister, Yulia Tymoshenko. Poland’s government and also the other Central and Eastern European countries were against the boycott. However, a few months later European states succeeded in developing a common position on a much more important matter, namely they made an unanimous decision on a suspension of the signing of the association agreement with Ukraine. Such a move

---

<sup>62</sup> ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, P., *Czy i jak Unia Europejska patrzy na wschód. Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski* [Does and how the European Union look to the East. The European Union’s policy towards the post-Soviet area and Poland’s interests], “Analizy natolińskie”, No. 6/64, *Natolin* 2013, pp. 3–4.

<sup>63</sup> VAISSE, J., DENNISON, S. (eds.), *European Foreign Policy Scorecard 2013*, European Council on Foreign Policy, London 2013, p. 88.

was a consequence of the irregularities identified in the parliamentary elections in Kiev in October 2012.<sup>64</sup> In the opinion of the authors of the *European Foreign Policy Scorecard*, an annual assessment of the Union's foreign policy, the unity of the member states in other priority areas of the Eastern Partnership (gradual abolishment of the visa regime and liberalisation of the energy market) scored 3 out of 5 points available. Despite the fact that the European states were in consensus as to the necessity of a closer cooperation with the Kiev government in the area of energy, some of them, such as Hungary, Slovenia or Bulgaria, joined the *South Stream* project financed by the Russian Gazprom, i.e. the project of a southern gas pipeline bypassing Ukraine.<sup>65</sup> As regards liberalisation of the visa regime, member states encounter problems in developing a uniform position. Some of the Western Europe's countries, such as Germany, the Netherlands, Belgium or France, objected to a prompt liberalisation of the visa regime as they were concerned about an increase in the number of immigrants from Ukraine,<sup>66</sup> whereas other countries, Poland included, insisted on the acceleration of that process. As a result, actions intended to abolish the visa obligation are taken gradually and the date of their completion remains open. This is also a consequence of the dilatoriness of the authorities in Kiev in the implementation of the changes provided for in the Visa Liberalisation Action Plan drafted by Brussels.

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 87–90.

<sup>65</sup> KARDAŚ, S., PASZYC, E., "Za wszelką cenę: Rosja rozpoczyna budowę South Streamu" [At all costs: Russia starts South Stream construction], "Komentarze OSW", 7 December 2012, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-12-07/za-wszelka-cene-rosja-rozpoczyna-budowe-south-streamu>> (accessed on: 04.07.2013).

<sup>66</sup> ARCIPOWSKA, M., Dialog wizowy Unii Europejskiej z krajami Partnerstwa Wschodniego [EU Visa Dialogue with Eastern Partnership Countries], "Biuletyn PISM", No. 91/840, 4 October 2011, <[http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=8603](http://www.pism.pl/files/?id_plik=8603)> (accessed on: 04.07.2013).

To conclude the discussion on the ENP's coherence, it should be noted that the Treaty of Lisbon was the first document to codify the European Union's relations with its neighbours. In Article 8, Title I, the document stipulates that "The Union shall develop a special relationship with neighbouring countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the values of the Union and characterised by close and peaceful relations based on cooperation".<sup>67</sup> To this end the Union may conclude special agreements with the countries concerned. In the Article no specific rendering of the term "neighbouring countries" is provided nor is any explicit reference made to the European Neighbourhood Policy. An important reference is, however, the confirmation that the cooperation between the Union and its neighbours must be founded on the values the EU represents.<sup>68</sup> Such a provision is a confirmation of the principle of conditionality the Union follows in its actions towards its neighbours.

Now, considering the adjustment of the offer to the countries it is addressed to, one of the key problems the European Union faces with respect to its neighbours is its *finalite*, namely defining of the ultimate goal of the European Neighbourhood Policy. Although, in theory, the Eastern Partnership countries are capable of meeting the requirements set forth in Article 49 of the Treaty of Lisbon, whereby each European state respecting the Union's values is entitled to apply for accession to the organisation, they have not been offered thus far the prospects of membership. The individual member states are of no uniform opinion in this regard.<sup>69</sup> Some of them tend to see the neighbourhood policy

<sup>67</sup> Consolidated versions of the Treaty on the European Union..., *op. cit.*, Article 8.

<sup>68</sup> Cf.: HANF, D., The ENP in the light of the new "neighbourhood clause" (Article 8 of TEU), "Research Paper in Law", No. 2, College of Europe, Bruges 2011, <[http://aei.pitt.edu/44321/1/researchpaper\\_2\\_2011\\_hanf.pdf](http://aei.pitt.edu/44321/1/researchpaper_2_2011_hanf.pdf)> (accessed on: 02.08.2013).

<sup>69</sup> SARYUSZ-WOLSKI, J., *op. cit.*, p. 6.; SIWIEC, M., BALCER, A., Partnerstwo Wschodnie: punkt zwrotny [Eastern Partnership: a Turning Point], "Rzeczpospolita", 14 March 2011, <<http://www.rp.pl/artukul/626747.html>> (accessed on: 01.09.2013).

and the association agreements offered as part thereof as an alternative to the enlargement policy, whereas some others interpret the process as a preparation for the future membership. A group of countries including Poland, the Czech Republic and Sweden, demanded that the High Representative initiated a discussion on the inclusion of the membership prospects in the preamble to the association agreement with Ukraine, yet ultimately such a provision was not incorporated therein. A majority of Southern Europe's countries does not support the idea of that state's accession to the EU, even in the remotest future.

What is more, representatives of the EU institutions are not in agreement on this issue either. In 2005, the President of the European Commission, José Manuel Barroso, stated in his speech delivered in Kiev: *Our door remains open, the future of Ukraine is in Europe – the best way is not to talk all the time about membership but to achieve concrete results, show commitment to European standards and values.*<sup>70</sup>

Merely a month thereafter, the current Commissioner for Economic and Monetary affairs, Olli Rehn, serving then as a Commissioner for Enterprise, put forward a new enlargement concept focusing on the Balkans and Turkey, and depriving Ukraine of these prospects. Commissioner declared that: *We need to consolidate our enlargement agenda but be cautious with new commitments (...) All European citizens benefit from having neighbours that are stable democracies and prosperous market economies. The EU cannot abandon its responsibilities. But the pace of enlargement also has to take into consideration the EU's absorption capacity.*<sup>71</sup>

It is also interesting to compare the words used by President Barroso in 2013 while referring to the prospects of that country's membership in

---

<sup>70</sup> BBC News, Ukraine told that EU door is open, 6 October 2005, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4313906.stm>> (accessed on: 05.07.2013).

<sup>71</sup> BEUNDERMAN, M., Blow to Kiev as Brussels closes door to further enlargement, "EUobserver", 9 November 2005, <<http://euobserver.com/enlargement/20289>> (accessed on: 1.12.2013).

the EU. At his press conference Mr Barroso said that: *the doors remain open. We believe that the future of Ukraine is in strong relationship with the EU, the EU is ready to resume this, once Ukraine is ready.*<sup>72</sup> While eight years earlier, the President of the European Commission saw Ukraine “in Europe”, now he merely expressed his general belief on Ukraine’s being “in a close relation with the European Union”.

On the other hand, the membership prospects are regularly referred to in Commissioner Füle’s speeches. In March 2013, he argued in front of the European Parliament that: *Eastern Partnership countries need our continuous support to deliver on their commitments, and it is my conviction that they deserve an ambitious future. I’m talking here about the most powerful foreign policy instrument of the European Union and the expression of its ultimate transformative power – the perspective for a country to accede, as provided by Article 49 of the Treaty on European Union if it shares our principles of freedom, democracy and respect for the rule of law.*<sup>73</sup>

It is worth noting that the Commissioner named membership prospects the strongest instrument of the EU foreign policy and an expression of its transformative power. In a similar tone the Commissioner spoke to the Members of the EP on 11 December 2013 pointing out to two important issues. First, he urged MEPs to work on enhanced coherence in their policy towards Ukraine and stressed the fact that the latest events called for speaking with one voice: *This is the time for this house to show its full strength in being united.*<sup>74</sup> Second, Füle once again

<sup>72</sup> Euronews, EU chiefs voice anger at Russia over Ukraine ‘interference’, 25 November 2013, <<http://www.euronews.com/2013/11/25/eu-chiefs-voice-anger-at-russia-over-ukraine-interference/>> (accessed on: 01.12.2013).

<sup>73</sup> FÜLE, Š., Presentation of the Neighbourhood Policy package, European Parliament, Brussels, 20 March 2013, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-246\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-246_en.htm)> (accessed on: 02.08.2013).

<sup>74</sup> FÜLE, Š., Time to get stronger in our commitment to EaP and reforms in Ukraine, European Parliament, Strasbourg, 10 December 2013, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-1055\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1055_en.htm)> (accessed on: 12.12.2013).

mentioned the prospects of membership for Ukraine comparing it to the missing light at the end of the tunnel: *I think, the time has come for us to be more strategic, and if we are saying “A” and we want to transform that part of Europe, then we should be ultimately ready to say “B”, that we are ready to use the most appropriate instrument we have for transformation. The light at the end of the tunnel is missing.*<sup>75</sup>

The Ukrainian party expressed its concerns about the offer under the European Neighbourhood Policy being ill-adjusted to its expectations. Some political elites share a belief that Ukraine should not be covered by the scope of that ENP and treated like other European Union’s neighbours as the country’s ambitions reach further.<sup>76</sup> The offer included in the neighbourhood policy is sometimes termed “everything but the institutions” and this limit goes contrary to the expectations of some representatives of Ukrainian elites. Boris Tarasyuk, the Minister of Foreign Affairs in the years 2005–2006, said: *We do not see ourselves as Europe’s neighbours, we are in the centre of Europe. Thus, we believe, a more correct name for the EU policy would be the Neighbourhood Policy of the EU but in no way the European Neighbourhood Policy. Furthermore, we don’t consider the European Neighbourhood Policy an alternative to the prospect of Ukraine’s eventual accession to the European Union.*<sup>77</sup>

In a similar tone, Radosław Sikorski, Poland’s Minister of Foreign Affairs, emphasised the importance of differentiating between the neighbours of Europe and European neighbours. He classified countries in the southern neighbourhood as belonging to the first group and

---

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> STEGNIY, O., Ukraine and the Eastern Partnership: ‘Lost in Translation?’, “Journal of Communist Studies and Transition Politics”, No. 27/1, 2011, pp. 53–54.

<sup>77</sup> Speech delivered by Boris Tarasyuk on the Ukraine-European Union interparliamentary conference, 12 May 2008, quoted after: STEGNIY, O., Ukraine and the Eastern Partnership..., *op. cit.*, p. 54.



eastern neighbours as belonging to the second one.<sup>78</sup> The Eastern Partnership was intended to be somewhat a response to the need to differentiate more clearly between the two neighbourhood dimensions. For Ukraine itself the project did not, however, offer any important changes on the bilateral level. Due to the advancement of the country's integration with Europe, bilateral relations between Brussels and Kiev served rather as a model of developing a dialogue between other Eastern Partnership countries and the Union.

The foregoing analysis reveals a relatively low level of coherence of the policy pursued by the European Union towards Ukraine in the period 2009–2013, both in terms of coordination of the work on the Eastern Partnership among the Union's institutions and in terms of the unity amongst member states and shared decision-making. Initially the establishment of the European External Action Service in fact impeded implementation of the Eastern Partnership and any effects of the procedures introduced to enhance coherence of the works carried out by particular actors are still to come. In the period under analysis an important difference of opinions was seen on the part of individual member states as regards the course of the successive stages of Ukraine's integration with the EU. Nevertheless, in 2012 the Foreign Affairs Council, chaired by the High Representative Catherine Ashton, succeeded in taking joint decisions on some principal matters, such as suspension of the signing of the association agreement and setting forth clear the conditions Kiev had to meet.

Meanwhile, it should be noted that although establishment of the Eastern Partnership was a step in the right direction as it diversified the

---

<sup>78</sup> SIKORSKI, R., Informacja ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r. [Information of the Minister of Foreign Affairs, Radosław Sikorski, on the Republic of Poland's foreign policy in 2008], <[http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/priorytety\\_polityki\\_zagr\\_2012\\_2016/exposez/expose\\_2008/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/exposez/expose_2008/)> (accessed on: 01.12.2013).

offer addressed to neighbours in the East and in the South, it did not result in any major changes for Ukraine in its relations with the European Union. Member states are still not unanimous on whether Ukraine should be offered membership prospects or any other form of integration despite having negotiated the most comprehensive agreement the Union has ever signed with any third country. Barroso and President of the European Council, Van Rompuy, termed it *the most ambitious agreement the European Union has ever offered*.<sup>79</sup>

### ***European Union's pressure on adaptation to the Union's norms***

Since its launch, the European Neighbourhood Policy Programme has been founded on two key principles: conditionality understood as the amount of aid provided being conditional upon the progress in democratisation, and the differentiation of countries, i.e. individual approach to each country and adjustment of specific projects and requirements to its particular political, economic and social situation. References to both these concepts can be found already in the declaration "Wider Europe". As to the conditionality principle, the strategy provided that: *Engagement should therefore be introduced progressively, and be conditional on meeting agreed targets for reform. New benefits should only be offered to reflect the progress made by the partner countries in political and economic reform. In the absence of progress, partners will not be offered these opportunities*.<sup>80</sup> Further, the strategy provided for laying down of clearly defined criteria

---

<sup>79</sup> European Council, Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso on Ukraine, Brussels, 25 November 2013, p. 1.

<sup>80</sup> Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 11 March 2003, p. 14.

to facilitate implementation of the conditionality principle in practice. Differentiation of countries in terms of historical and geographic situation as well as their willingness and abilities was deemed to be the basis for the functioning of the neighbourhood policy.<sup>81</sup>

With respect to the Eastern Partnership as it covered Ukraine, these principles were confirmed in the declaration inaugurating the programme, adopted at the European Council's summit in May 2009.<sup>82</sup> Its signatories shared, *inter alia*, the view that "increased European Union financial support will be provided serving the goals of the Eastern Partnership and taking into consideration progress made by individual partner countries".<sup>83</sup>

Revision of the neighbourhood policy, spurred by the developments in North African countries (the so-called Arab Spring) brought about enhancement of the conditionality principle and resulted in greater importance being attached thereto. In its new strategy for actions addressed to the ENP countries, published in May 2011,<sup>84</sup> titled "A new response to a changing Neighbourhood", the European Commission, along with the European External Service Action, proposed that the volume of financial aid for particular countries be directly conditional on the individual evaluation of each of the neighbours in the years 2011–2012, the so-called "more-for-more" principle. The document stipulates that "increased EU support to its neighbours is conditional. It will depend on progress in building and consolidating democracy and respect for the rule of law. The more and the faster a country progresses in its internal

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>82</sup> Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Brussels, 7 May 2009, p. 5.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, A new response to a changing Neighbourhood, COM (2011)303, Brussels, 25 May 2011, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:PL:PDF>> (accessed on: 10.10.2013).

reforms, the more support it will get from the EU. This enhanced support will come in various forms, including increased funding for social and economic development, larger programmes for comprehensive institution-building (CIB), greater market access, increased EIB financing in support of investments; and greater facilitation of mobility”.<sup>85</sup> It was the first time that the conditionality principle in the neighbourhood policy was put forward in such a precise manner. Also support for partners engaged in building sustainable and deep democracy, such as non-governmental organisations and civic initiatives, was increased. To this end, the Commissioner and the High Representative announced establishment of the European Endowment for Democracy, initiated by the Polish Minister of Foreign Affairs, Radosław Sikorski.<sup>86</sup> The idea of establishing such a body was one of the important priorities of the Polish Presidency in the Council of the European Union. However, due to the ongoing discussions on the profile and manner of functioning of the new entity, its launch took place as late as in May 2013 in Brussels. It has been headed by a Pole, Jerzy Pomianowski, a former Undersecretary of State in the Ministry of Foreign Affairs.

The new strategy presented by the Ashton – Füle duet, referred explicitly also to the Eastern Partnership, arguing that “The degree to which the partners have addressed key elements of the Eastern Partnership varies (for example respect for universal values of democracy, human rights and the rule of law; continuous efforts to reform; and a strengthened focus on the resolution of protracted conflicts). While some are clearly committed to reaching its full potential, others have only made piecemeal progress. The EU will ensure that partners most advanced and committed

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> Cf.: SUS, M., Common Foreign and Security Policy. A back seat brokerage over issues of national interest, [in:] *Navigating Europe through stormy waters: Poland’s EU – Council Presidency under evaluation?*, KAROLEWSKI, I.P., MEHLHAUSEN, T., SUS, M. (eds.), Baden-Baden 2014, pp. 107–108.

to the democratic reforms that underpin the Eastern Partnership benefit the most from it”.<sup>87</sup> Amongst the most engaged states in 2011 they listed Ukraine, Moldova, Georgia and Armenia.

The pressure on reforms in Ukraine started to mount as a result of growing concerns on the part of European partners about the policy pursued by President Yanukovich, to reach its peak along with the upcoming Eastern Partnership Summit in Vilnius. In June 2011, President of the European Parliament, Martin Schulz, decided to appoint a monitoring mission in Ukraine. Under the European Parliament’s mandate, Poland’s former President, Aleksander Kwaśniewski, along with the former President of the European Union, Pat Cox, from Ireland, were to hold a dialogue with the authorities in Kiev and with the opposition, and support the Ukrainian government in the reforming process. The mission of the two politicians has been, so far, an unprecedented event in the history of the European Neighbourhood Policy and can be interpreted as an expression of intense efforts by the European Parliament to support Ukraine on its path towards European integration. Cox and Kwaśniewski visited Ukraine 22 times in total, repeatedly meeting Ukraine’s President and Prime Minister, and representatives of opposition political parties.<sup>88</sup> Negotiations were usually unofficial and, given the fact that Kwaśniewski and Yanukovich could communicate without interpreters, their meetings often were held within a small group of people. The European Parliament’s representatives also repeatedly visited

---

<sup>87</sup> *Ibidem.*

<sup>88</sup> For a further discussion on the subject cf.: COX, P., KWAŚNIEWSKI, A., EP Monitoring Mission to Ukraine – Key observations to the Conference of Presidents of the European Parliament, Brussels, 15 October 2013, <[http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press\\_release\\_speeches/press\\_release/2013/2013-october/html/ep-monitoring-mission-to-ukraine--key-observations-to-the-conference-of-presidents-of-the-european-parliament](http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2013/2013-october/html/ep-monitoring-mission-to-ukraine--key-observations-to-the-conference-of-presidents-of-the-european-parliament)> (accessed on: 14.11.2013); GARDNER, A., Ukraine making progress toward closer ties with EU, “European Voice”, 17 October 2013, <<http://www.europeanvoice.com/article/imported/ukraine-making-progress-toward-closer-ties-with-eu/78452.aspx>> (accessed on: 20.11.2013).

the ex-Prime Minister, Yulia Tymoshenko, imprisoned in a Charkov jail. Following the failure of the Vilnius summit, discussions on a potential extension of the mission's mandate started.

Half year after the mission of Kwaśniewski and Cox was launched, the member states' ministers of foreign affairs laid down in a clear and straightforward way the conditions Ukraine had to satisfy in order for the Union to consent to the signing of the association agreement. The first condition was that the Ukrainian government were to explain the ambiguities of the election law and respond to the allegations of unlawfulness of the parliamentary elections held in October 2012, the second condition was to cease the practice of selective application of law, and the third one was to implement jointly agreed reforms required to allow signing of the association agreement.<sup>89</sup> While referring to the elections, the ministers relied on the opinions of OSCE international observers who pointed out to lack of balance in the media environment and lack of transparency in the financing of political parties and their campaigns, and concluded that the elections could not have been considered as democratic.<sup>90</sup> Therefore, the Council recommended that Ukraine developed an election code in line with the principles of democracy.

The issue of selective application of law pertained to the imprisonment of members of Ukraine's former government and a suspicion that the charges brought against them were politically driven. Although the Foreign Affairs Council did not explicitly address the issue of Yulia Tymoshenko's imprisonment, the case stirred up most

---

<sup>89</sup> Council of the European Union, Press release, Council Meeting. Foreign Affairs, Brussels, 10 December 2012, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf)> (accessed on: 10.07.2013).

<sup>90</sup> OSCE, Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Ukraine – Parliamentary Elections, 28 October 2012, <<http://www.osce.org/odihr/elections/96675>> (accessed on: 05.07.2013).

controversy and gave rise to suspicion about her conviction having been dictated by the intention to eliminate the ex-PM from political life before the elections in 2015. Due to the poor health condition of the former prime minister, the European Union called on Ukraine's government to enable her to receive treatment in one of Berlin hospitals. While wondering why Yulia Tymoshenko was so important to many EU states that she was made a precondition for the signing of the agreement, one should note that the knowledge about Ukraine on the part of the elites and citizens of, in particular, Western Europe states is limited. The name of the ex-Prime Minister is one of the few facts associated with Ukraine and serves as a symbol of the Orange Revolution in the years 2004–2005. Moreover, since 2008 the Batkivshchyna Party, established by Tymoshenko, has held the observer status in the European People's Party, the largest group in the European Parliament, and that fact has made it recognisable among a considerable number of MEPs.<sup>91</sup> An eager supporter of a hard line on the release of the ex-PM was also the German government, which in 2012 successfully negotiated with President Yanukovich his consent to a visit of German doctors in the Ukrainian prison and medical examination of Tymoshenko.<sup>92</sup>

The last demand included in the Council's conclusions of December 2012 involved numerous reforms the Supreme Council of Ukraine would have to introduce in order for the association agreement to be effectively implemented. These included a reform of the Criminal Procedure Code, amendments to the Law on the Public

---

<sup>91</sup> Cf.: UMLAND, A., The meaning of Tymoshenko's case for the EU, "Kyiv Post", 8 August 2013, <<http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/the-meaning-of-tymoshenkos-case-for-the-eu-328160.html>> (accessed on: 10.08.2013).

<sup>92</sup> NEEF, C., Putting Pressure on Ukraine: Germany Takes Hard Line in Tymoshenko Case, "Spiegel Online", 9 April 2012, <<http://www.spiegel.de/international/europe/germany-takes-hard-line-on-tymoshenko-case-a-826417.html>> (accessed on: 07.07.2013).

Prosecutors Office, introduction of laws to halt corruption and development of a detailed programme for the implementation of the free trade zone.<sup>93</sup>

Despite clearly defined conditions, the Ukrainian authorities postponed introduction of reforms. Finally, in September the Supreme Council adopted a major part of the so-called European laws regarding, among other things, the electoral legislation, improvement of the functioning of the judiciary and anti-corruption policy. What remained unsolved was, however, the problem of releasing Yulia Tymoshenko who, through the media and talks to Kwaśniewski and Cox, urged the European Union to abandon that condition. In her opinion, signing of the association agreement was a priority. A few days prior to the planned signing of the agreement, the Supreme Council failed to reach a consensus on the solution to the problem of releasing the ex-PM. Even though the Union was ready to withdraw the condition of Tymoshenko's release – *he (Yanukovych) was offered the pen with Tymoshenko in jail, despite assurances by EU representatives that this would not happen*<sup>94</sup> – the President announced suspension of work on the agreement. In the opinion of the experts of the Polish Centre for Eastern Studies, “over the last year, the Ukrainian government made superficial efforts to solve the problem; however, everything indicates that from the very beginning it had no intention of releasing the former Prime Minister, even for medical treatment in Germany. Despite the apparent lack of progress on the Tymoshenko affair, however, the EU seemed likely to look favourably on signing the Agreement with Ukraine

<sup>93</sup> VOROBIOV, I., Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie: oferta umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą wciąż aktualna [Vilnius Summit: Keeping the Association Agreement on the Table], “Biuletyn PISM”, No. 125/1101, 27 November 2013.

<sup>94</sup> EU seeks ‘time for reflection’ after Vilnius summit failure, “EurActive”, 29 November 2013, <<http://www.euractiv.com/global-europe/vilnius-summit-time-reflection-news-532048>> (accessed on: 03.12.2013).



in Vilnius”.<sup>95</sup> The Ukraine’s President justified his decision to withdraw from the signing of the agreement with his concerns about the country’s economic stability.

The Union’s pressure on the implementation of required changes in Ukraine seems to be adequate. Clearly formulated expectations of the member states’ ministers of foreign affairs, combined with the continuing political dialogue on many levels and the mission of Kwaśniewski and Cox, created an environment conducive for the initiation of the reforming process in Ukraine. Yet another issue, though undoubtedly an interesting one, is whether the condition of releasing Tymoshenko from prison, set by the European Union, was reasonable. There are voices that the European Union made a mistake setting the condition in such an ultimate form.<sup>96</sup> Instead, Brussels should have focused on demanding Ukraine’s unconditional implementation of reforms included in the so-called Association Agenda, which would enable subsequent implementation of the Association Agreement and, in particular, the DCFTA.

### *Ability and willingness of a country to adapt to the Union’s expectations*

In an evaluation of the ability of Ukraine’s political and economic system to adapt to the reforms required by the Union, reference should be made to the indices that allow assessment of the progress in the country’s

<sup>95</sup> KONOŃCZUK, W., Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje [Ukraine withdraws from signing the Association Agreement in Vilnius: The motives and implications], “Analizy OSW”, 27 November 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie>> (accessed on: 01.12.2013).

<sup>96</sup> Cf.: MEISTER, S., What if... the EU had offered a membership perspective to Ukraine?, 2 December 2013, European Council on Foreign Relations, <[http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_what\\_if\\_the\\_eu\\_had\\_offered\\_membership\\_perspective\\_to\\_ukraine230](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_what_if_the_eu_had_offered_membership_perspective_to_ukraine230)> (accessed on: 06.12.2013); UMLAND, A., The meaning of Tymoshenko’s case for the EU..., *op. cit.*

modernisation in the years 2009–2013. One of the tools frequently used is the democratic score measured every year by the *Freedom House* Foundation of Budapest. It is based on a study of such indicators as: electoral process, development of civil society, presence of independent media, national and local democratic governance, judicial independence and level of corruption.<sup>97</sup> According to these statistics, Ukraine's score has remained unchained since 2009. It is classified as a hybrid regime somewhere in between the authoritarian regime (such as Belarus) and ill-functioning democracy (such as Bulgaria). Ukraine's score is chiefly an aftermath of the policy pursued by its president, Viktor Yanukovich, elected in 2010, and by Mykola Azarov's government appointed later that year. Their actions ruined the achievements of the so-called Orange Revolution of 2004. Instead of progressive reforms that could have led to the country's modernisation owing to creation of a stable climate for investment, Ukraine's authorities reinforced the power of oligarchs in the Ukrainian economy.

In another study of the progress in transformation of the six countries included in the programme, the Eastern Partnership Index, Ukraine ranked fourth in 2013 in terms of the progress in the approximation to satisfaction of the Union's norms and standards, scoring better only than Azerbaijan and Belarus.<sup>98</sup>

What also gives rise to concern is the use of prosecutors for political purposes, as has been mentioned above, this being far from the EU standards. Soon after Yanukovich came to power, the opposition leaders, ex-Minister of the Interior, Yuri Lutsenko, and the former Prime Minister and Yanukovich rival in the 2010 presidential elections, Yulia Tymoshenko, were put in jail. Imprisonment of these two politicians stirred huge

---

<sup>97</sup> Further on the methodology and findings of Freedom House's studies, <<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine>> (accessed on: 05.11.2013).

<sup>98</sup> European Integration Index for Eastern Partnership Countries 2013, <[http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP\\_Index\\_2013\\_0.pdf](http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP_Index_2013_0.pdf)> (accessed on: 05.11.2013), pp. 44–49.

controversy in the European Union. Suspectedly, the President's decision was dictated by his desire to exclude the opposition representatives from political life rather than punish them for any actual offences they might have committed.<sup>99</sup> In May 2012, Lutsenko's arrest was found politically driven and groundless by the European Court of Human Rights.<sup>100</sup> A similar sentence was given in April 2013 in Tymoshenko case, yet the Court did not evaluate the charges but the court proceedings in violation of the standards, and their circumstances.<sup>101</sup> Under pressure from the West, Yanukovich granted pardon to the former minister, whereas the former Prime Minister, sentenced in late 2011 for acting to the detriment of Ukraine in the course of the negotiations of the terms and conditions of gas supplies from Russia, and since January 2013 also charged for organising murder, is still in prison. The issue of Tymoshenko's imprisonment remains the bone of contention in Ukraine's relations with the EU where the latter keeps demanding that Tymoshenko be released and allowed to receive treatment in Germany.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na Ukrainie i sprawy Julii Tymoszenko [European Parliament resolution on the situation in Ukraine and the case of Yulia Tymoshenko], No. 2012/2568 <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2012-0237&language=PL>> (accessed on: 06.11.2013).

<sup>100</sup> PAP, Trybunał Praw Człowieka: Bohater pomarańczowej rewolucji aresztowany bezprawnie [Court of Human Rights: the Orange Revolution hero arrested unlawfully], "Gazeta Wyborcza", 3 July 2012, <[http://wyborcza.pl/1,76842,12066131,Trybunał\\_Praw\\_Człowieka\\_Bohater\\_pomaranczowej\\_rewolucji.html#ixzz2JRqk1PSd](http://wyborcza.pl/1,76842,12066131,Trybunał_Praw_Człowieka_Bohater_pomaranczowej_rewolucji.html#ixzz2JRqk1PSd)> (accessed on: 06.11.2013).

<sup>101</sup> OLSZAŃSKI, T.A., Werdykt Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tymoszenko [The European Court of Human Rights' ruling on the Tymoshenko case], "Analizy OSW", 8 May 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-05-08/werdykt-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka-w-sprawie-tymoszenko>> (accessed on: 06.11.2013).

<sup>102</sup> KONONCZUK, W., OLSZAŃSKI, T.A., Rośnie presja w sprawie Tymoszenko [Pressure mounts in the Tymoshenko case], "Analizy OSW", 9 October 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-09/rosnie-presja-w-sprawie-tymoszenko>> (accessed on: 06.11.2013).

Data provided by the World Bank, namely the governance index and the rule of law index, lead to similar conclusions and allow a thesis that in the period of Eastern Partnership's operation in Ukraine, in fact no changes were seen. The rule of law index was better upon the launch of the Partnership than after almost five years of its operation.<sup>103</sup> A similar trend can be observed in respect of the corruption index.<sup>104</sup>

Analogous conclusions can be drawn from an analysis of the study carried out by the German Bertelsmann Foundation. It conducts research on 128 countries worldwide using the so-called Transformation Index, which encompasses 17 indicators ranging from political stability and the rule of law through the condition of economy and price stability to the intensity of international cooperation.<sup>105</sup> Situation in Ukraine was checked first in 2008 scoring then 6.93 points out of 10.<sup>106</sup> The study was again carried out in 2012 and the score went down to 5.96 points.<sup>107</sup> This is indicative of a stagnation of the reforming process and shows a trend to enhance authoritarian rule combined with considerable power of oligarchs, who are reluctant to economic transformation.

As to another measure, the intra-state structures responsible for a coordination of the country's policy towards the Union, since the

---

<sup>103</sup> World Bank, Worldwide Governance Indicators, Country report: Ukraine 1996–2012, Aggregate Indicator: Rule of Law, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>> (accessed on: 10.11.2013).

<sup>104</sup> World Bank, Worldwide Governance Indicators, Country report: Ukraine 1996–2012, Aggregate Indicator: Control of Corruption, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>> (accessed on: 10.11.2013).

<sup>105</sup> For further information on the Transformation Index see: <<http://www.bti-project.de/index/methode/>> (accessed on: 10.11.2013).

<sup>106</sup> Country Report Ukraine 2008, <<http://www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Ukraine.pdf>> (accessed on: 10.11.2013); as a comparison, Poland scored 8.76 points in 2008 and 9.05 in 2012, Country Report Poland, <<http://www.bti-project.de/laendergutachten/ecse/pol/2012/>> (accessed on: 10.11.2013).

<sup>107</sup> Country Report Ukraine 2012, <<http://www.bti-project.de/laendergutachten/pse/ukr/2012/>> (accessed on: 10.11.2013).

launch of the European Neighbourhood Policy Ukraine has attempted to build the relevant institutions. The first step, taken in 2005, was to appoint the Deputy Prime Minister a coordinator of issues related to the European integration and to make an unsuccessful attempt to establish a related ministry or a committee in charge of the European policy.<sup>108</sup> The idea succeeded as late as in 2008. A Coordination Bureau for European and Euro-Atlantic Integration was established within government structures.<sup>109</sup> At the same time, a separate Government Committee for European Integration and International Cooperation was established. And finally, in April 2010 these two institutions merged to form the European Integration Bureau within the council of ministers. It is worth noting, however, that plans to provide training in European law, EU languages and the EU decision-making system to more than 100,000 of administration staff failed. According to experts' estimates, in 2011 approximately 20–30 persons were trained and it is only those persons that would be competent to hold a dialogue with European partners.<sup>110</sup>

Speaking of Ukraine's willingness to implement reforms, it is presumably limited due to lack of consensus on the part of the EU countries on the prospects for Ukraine's membership in the European Union. As it has been mentioned above, positions of individual member states vary and any far-reaching changes in this respect could not be expected in near future. This obviously affects the willingness not only of the authorities but also of Ukraine's citizens to implement reforms that are difficult and expensive, both in economic and social terms. Nevertheless, a public opinion poll in 2010 showed that 45% of Ukrainians opted for integration with Europe, with a mere 15% preferring a

---

<sup>108</sup> STEGNIY, O., Ukraine and the Eastern Partnership..., *op. cit.*, p. 52.

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 58.

closer cooperation with Russia.<sup>111</sup> A similar picture emerges from the public opinion poll conducted at the end of 2012 on a group of 1,000 respondents as part of the so-called EU Neighbourhood Barometer. Such statistics are carried out on a regular basis in the ENP countries.<sup>112</sup> More than 60% of respondents regarded the Union as an important partner and almost the same percentage were of an opinion that Ukraine and the EU share a sufficient number of common values to cooperate. More than 75% of respondents wished the Union played a more prominent role in Ukraine's economic development, 69% in trade, 64% in promotion of human rights and 60% in promotion of democracy.<sup>113</sup> The willingness to satisfy the Union's expectations also depends on the trust the Ukraine's citizens have in the Union: 53% of respondents claimed that they had trust in Brussels, and only 23% declared trust in their own government only, and still less, namely 18% trust the Supreme Council of Ukraine.<sup>114</sup>

To recapitulate, one may conclude that whereas, judging by the prevailing pro-European attitude of citizens, the society's will to accept the conditions set by the Union appears to be fairly strong, the political and economic situation of Ukraine does not create sufficiently good environment to effectively exploit the EU's transformative power. What is more, the policy pursued by the current government is ambivalent about the Union and cannot be considered as oriented towards

---

<sup>111</sup> Public opinion poll carried out by GfK, quotation after: SIERAKOWSKI, s., Europe Needs Ukraine, "The New York Times", 18 November 2013, <[http://www.nytimes.com/2013/11/19/opinion/sierakowski-europe-needs-ukraine.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/11/19/opinion/sierakowski-europe-needs-ukraine.html?_r=0)> (accessed on: 03.11.2013).

<sup>112</sup> For a further discussion on the subject see: EU Neighbourhood Barometer, <<http://euneighbourhood.eu/aims-and-objectives/>> (accessed on: 29.07.2013).

<sup>113</sup> ENPI, Most Ukrainians want greater EU role in their country, 24 April 2013, <<http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/32845/Most-Ukrainians-want-greater-EU-role-in-their-country>> (accessed on: 29.11.2013).

<sup>114</sup> *Ibidem*.

integration with Europe. President Yanukovich is focused on a political struggle and victory in the upcoming presidential elections in 2015 and his decisions in the area of Ukraine's foreign policy are intended to serve these two priorities.<sup>115</sup> Yanukovich's limited readiness to introduce the changes expected by the Union has been confirmed by the studies by Risse who argued that *in the case of authoritarian regimes, these EU demands directly threaten the survival of the regimes, as a result of which they are unlikely to lead to institutional reforms.*<sup>116</sup> Although still one of the most popular politicians in Ukraine, Yanukovich seems to enjoy decreasing support, this being a consequence, among other factors, of his withdrawal from works on the association agreement. At the end of 2013, 19% of citizens supported him.<sup>117</sup>

## Power of attraction

It is beyond any doubt that the European Union's power of attraction and, as Jan Zielonka termed it, the power of example<sup>118</sup> is not as huge as it used to be in the 1990s and at the beginning of the 21st century, when Poland and the other Central and Eastern

---

<sup>115</sup> The thesis is corroborated by the studies carried out, *inter alia*, by Oleksander Stegny: O. STEGNY, *Ukraine and the Eastern Partnership...*, *op. cit.*

<sup>116</sup> BÖRZEL, T., RISSE, T., *From Europeanisation to Diffusion...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>117</sup> KONOŃCZUK, W., *Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje [Ukraine withdraws from signing the Association Agreement in Vilnius: The motives and implications]*, "Analizy OSW", 27 November 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie>> (accessed on: 05.12.2013).

<sup>118</sup> ZIELONKA, J., *European Foreign Policy and the Euro-Crisis*, "EUI Working Papers RSCAS", No. 23, Florence 2013, p. 4; <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12868.pdf>> (accessed on: 05.11.2013).

Europe countries conducted membership negotiations. Events that have taken place in the European Union over the last decade (failure of the draft Union's constitution,<sup>119</sup> growing euroscepticism in a number of member states,<sup>120</sup> prolonged negotiations of the Treaty of Lisbon which showed substantial differences among member states in their readiness and willingness to transfer national competencies onto the Union level) are indicative of the European integration slowing down.

The financial crisis that arose in late 2008 and whose consequences Europe has been struggling with until today, contributed to the European Union's position being further weakened both in economic and political terms.<sup>121</sup> The breakdown of the Eurozone revealed fraudulent statistics in Greece and highlighted incompliance by numerous Eurozone countries with the convergence criteria introduced pursuant to the Treaty of Maastricht in 1993. In particular, many Southern Europe countries, but also Germany, France or Belgium, were found to be drastically in excess of the public debt threshold. Reactions to the crisis drew a dividing line between those states that struggled with deep recession and were willing to promote economic growth, and those that opted for extension of loans to the economies in recession only subject

---

<sup>119</sup> Cf.: MORAVCSIK, A., What can we learn from the collapse of the European constitutional project?, *Politische Vierteljahresschrift*, No. 47/2, 2006, pp. 219–241; GROSSE, T.G., Debata nad przyszłością traktatu konstytucyjnego po decyzjach czwercowego szczytu [Debate on the future of the Constitutional Treaty following the decisions of the June summit], "Analizy i Opinie", No. 64/7, Ośrodek Spraw Publicznych, Warsaw 2006.

<sup>120</sup> Cf.: USHERWOOD, S., STARTIN, N., GUERRA S. (eds.), *Confronting Euroscepticism*, "Special Issue of the Journal of Common Market Studies", No. 51, 2013, pp. 1–168.

<sup>121</sup> ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, P., Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony... [Impact of the Eurozone crisis on the Common Foreign and Security Policy...], *op. cit.*



to implementation of a radical programme of reforms,<sup>122</sup> “Europe was divided by mutual dislike. The community turned out to be a union of countries that struggle for surviving independently of each other”.<sup>123</sup>

Such a conflict arose, for example, between Germany and Greece, whose relations largely deteriorated as a result of reluctance on the part of Greece’s government and citizens to accept the policy pursued by Chancellor Angela Merkel. Germany was one of the countries that made its consent to the granting of another tranche of loans to Athens conditional upon the progress in reforms implemented and became in Greece a symbol of requirements laid down by Europe. Chancellor Merkel was portrayed by the Greek press in the context of the Fourth Reich, compared with Hitler or with a prisoner in the Guantanamo base.<sup>124</sup>

Echoes of the crisis, manifesting themselves in internal conflicts between member states, compromise the European Union’s positive image and thus result in a reduction of its power to influence the neighbouring countries: “Plunged in the Eurozone crisis, the European Union is now losing its ‘soft power’ in favour of more resilient and less demanding players who have become new sources of soft power in the regional dimension: Turkey (having influence, in the first place, on the Middle East and North Africa), China (having influence on Sub-Saharan Africa countries) and Russia (which treats Eastern countries in the European Union’s neighbourhood as the area of

---

<sup>122</sup> For a further discussion on the reasons for and effects of the crisis see: GROSSE, T.G., Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne [Crisis of the European currency. Political consequences], “Analizy Natolińskie”, No. 3, Natolin 2011; SARYUSZ-WOLSKI, J., Grecja: próba dla całej Unii [Greece: a test for the entire Union], “Rzeczpospolita”, 22 February 2012, <<http://www.rp.pl/artykul/9157,824350-Grecja--proba--dla-calejUnii.html>> (accessed on: 05.10.2013).

<sup>123</sup> JANICKA, M., Europa źle zintegrowana [Europe ill-integrated], “Rzeczpospolita”, No. 92/9212, 19 April 2012, p. A13.

<sup>124</sup> Review of front pages of the European press with an image of Chancellor Merkel, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/bild-der-kanzlerin-im-ausland-angela-merkel-cover-girl-in-aller-welt-1.1409700>> (accessed on: 01.10.2013).

its own exclusive influence). Therefore, what we are confronted with here is a growing soft power competition<sup>125</sup> and its new distribution worldwide. This has resulted in a weakening of the Union's power in its neighbourhood: *European soft power is a wasting asset in a world in which other regions and powers are increasingly self-confident and less willing to base their policies on relations with the West. This is a fundamental obstacle to any strategy based on the "comprehensive" export of European values and models in the EU's neighbourhood or further afield.*<sup>126</sup>

What is more, the case of Iceland, which overcomes the crisis much quicker than member states heavily in debt, provides an unfavourable background for the Union and also undermines the attractiveness of Brussels' economic system "overregulated by the swollen *acquis communautaire*".<sup>127</sup>

Struggle with the crisis in fact boils down to debating on the question that is central to the future of the European Union: to what extent do the individual member states support the vision of federal Europe and are they ready to surrender yet another portion of their national competencies to the supranational level? The answer to that question will not be provided soon, yet the events scheduled for 2014, i.e. the European Parliament elections and election of the new President of the European Council and the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, should outline the direction further European integration would follow.

---

<sup>125</sup> DENNISON, S., et. al., Why Europe needs a new global strategy, "ECPR Policy brief", October 2013, <[http://ecfr.eu/page/-/ECFR90\\_STRATEGY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf)> (accessed on: 05.11.2013).

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>127</sup> ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, P., Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony... [Impact of the Eurozone crisis on the Common Foreign and Security Policy...], *op. cit.*, p. 13.

The power of attraction is also adversely affected by the euroscepticism referred to above, which, along with the continuing economic crisis, became to manifest itself in yet other members states. The essence of that phenomenon was aptly defined by President Barroso in his annual State of the Union address in September 2013. He spoke of a growing trend amongst the political class in a number of member states to “nationalise success and Europeanise failure”<sup>128</sup> as the reason for many troubles the European Union is now faced with. Results of the latest Eurobarometer survey confirm the trend. Trust levels in the Union, measured as an average in all member states, decreased over the years 2009–2013 from 47% to 31% of respondents.<sup>129</sup> Although the most prominent downfall in trust for Brussels was recorded in the countries most affected by the crisis, such as Greece, Cyprus, Spain and Portugal, a similar trend was seen in countries not so much affected by the crisis, such as Poland or Germany.<sup>130</sup> At the same time, based on the data for all 28 member states, an increase from 27% in 2009 to 47% in 2013 was observed in the number of citizens who declared having a negative image of the Union.<sup>131</sup> The number of persons for whom the EU conjures up a very positive image went down from 66% to 49%.<sup>132</sup> The disease, thus far attributed to the United Kingdom, has thus infected other European countries and, as experts see it, *the collapse of trust in the EU runs deeper than that. Enthusiasm for the EU will not return unless the EU profoundly changes the way it deals with its*

---

<sup>128</sup> BARROSO, J.M., State of the Union 2013, Strasbourg, 11 September 2013, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm)> (accessed on: 20.09.2013).

<sup>129</sup> Eurobarometer No. 79, Spring Edition 2013, p. 9, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf)> (accessed on: 05.11.2013).

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 10.

*member states and its citizens.*<sup>133</sup> Actions taken by leaders of the largest states and by leaders of the EU institutions since the onset of the crisis have not, however, helped restore the citizens' trust in the organisation itself or in the direction it further develops. The prevailing social moods among the EU citizens give rise to concerns about the outcome of the upcoming European Parliament elections, which might result in an emergence of a strong eurosceptical power, the first ever on such a scale in the EP.<sup>134</sup> The ultra right-wing political parties from France, Belgium, Italy, Sweden or the Netherlands plan to team up in the elections to maximise the number of votes cast for them.<sup>135</sup>

Despite the internal problems referred to above and the deteriorated ability to develop its environment according to its own expectations, the success of the European Union as the largest regional power on the European Continent and one of the prominent international actors worldwide, is still seen by Ukraine as a reference point for the economic and social model. This is evidenced, for example, by the anti-government and pro-Union protests of the opposition and, above all, of thousands of ordinary citizens, which took place in Kiev and other Ukraine's cities after President Yanukovich had decided to withdraw from the signing of the association agreement. Ukraine's orientation towards Russia, though in a short-term perspective providing some financial benefits in the form of loans, cannot serve as an alternative to

---

<sup>133</sup> TORREBLANCA, J.I., LEONARD, M., The Continent-wide rise of Euroscepticism, "ECFR Memo Policy", European Council on Foreign Relations, May 2013, <[http://ecfr.eu/page/-/ECFR79\\_EUROSCEPTICISM\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR79_EUROSCEPTICISM_BRIEF_AW.pdf)> (accessed on: 02.12.2013), p. 2.

<sup>134</sup> LEONARD, M., Europe's self-hating parliament, 21 November 2013, European Council on Foreign Relations, <[http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_europes\\_self-hating\\_parliament226](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_europes_self-hating_parliament226)> (accessed on: 01.12.2013).

<sup>135</sup> Eurosceptic tug-of-war expected in next EU Parliament, "EurActive", 6 December 2013, <<http://www.euractiv.com/print/eu-elections-2014/eurosceptics-competefdf-groups-news-532158>> (accessed on: 14.12.2013).

the European integration as it offers no chance of the country's modernisation. It seems that not only the citizens protesting on the Maidan, but also the political elites are aware of that fact. Notwithstanding the concerns it is now facing, the European Union remains the only power capable of ensuring Ukraine's development in a longer term.

It is rather the European Union that has a true problem with self-perception: prevailing moods are far from the euroenthusiasm of the 1990s which enabled a political decision on the most far-reaching enlargement in the history of that organisation. Now, the most important task for the European elites appears to be not only to combat the crisis and its economic effects but, above all, to make an attempt to remedy the political consequences, namely the downfall in the trust in Brussels in a vast majority of member states' societies.

### *Geopolitical situation*

The key determinant of Ukraine's geopolitical situation is its geographic location between two powerful partners: the European Union and Russia. Ukraine borders with EU member states (Poland, Slovakia and Rumania), Moldova as the Eastern Partnership best-performing country, as well as authoritarian Belarus and the Russian Federation dominated by its president, Vladimir Putin. It is particularly the latter that is most reluctant to Ukraine's integration with the European Union, this being a factor that could potentially have an adverse effect on Kiev-Brussels relations. As a post-Soviet country, Ukraine has close historical relations with Moscow, translating into strong ties between the Russian and the Ukrainian economies. In 1998, Ukraine's government adopted a strategy for the integration of Ukraine with the European Union thus giving an expression to the European aspirations

of the country.<sup>136</sup> Since late 1990s, Ukrainian authorities, in particular President Leonid Kuchma, have often declared their will, but also geopolitically driven need, to pursue the so-called multi-vector foreign policy that would be oriented both towards integration with the European Union and towards close relations with Russia.<sup>137</sup> However, it soon turned out that Ukraine's inability to make a choice of the direction it would follow inhibited the country's development.

Since its launch, the European Neighbourhood Policy has not won support from Russia, which definitely refused to be part of the policy and proposed entering into a strategic partnership with the European Union on equal terms. Soon after Ukraine had been admitted to the group of ENP countries, Russia offered to Ukraine establishment of the free trade zone the latter had been striving for for a long time.<sup>138</sup> Moscow was critical about the increasing involvement of the new member states, in particular Poland, in the Eastern policy: *In particular, Russia is suspicious of Poland's attempts to nudge the EU towards a more pro-active eastern policy. The Kremlin clearly resented Polish involvement in the Ukrainian election crisis in late 2004. And it has warned Poland against getting involved in its disagreements with the Baltics or becoming more active in Belarus.*<sup>139</sup>

In this context it is an obvious fact that the Eastern Partnership project was perceived utterly negatively by Moscow. Russia's disappointment arose, among other things, from the fact that the European Union did not consult its idea with Moscow, while the latter argued that

---

<sup>136</sup> EBERHARDT, A., Polityka "wielosektorowości" Ukrainy a propozycja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP) [Ukraine's "multi-vector" policy and the European Neighbourhood Policy (ENP) proposal], "Biuletyn PISM", No. 22, 24 May 2004.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> EBERHARDT, A., Polityka "wielowektorowości"... [Ukraine's "multi-vector" policy...], *op. cit.*

<sup>139</sup> TERNIN, D., Russia, the EU and the common neighbourhood, "CER essays", September 2005, p. 1.

“any important multilateral initiatives undertaken by the EU (such as the Eastern Partnership) or NATO and its individual member states (like the USA’s use of bases in Central Asia for the purposes of the Afghan war) would have to be consulted with, and approved by, Russia. To this end, Moscow is intensively promoting Russian-led organisations”.<sup>140</sup> In response to the Union’s policy towards the countries in the East, Putin started slow attempts to consolidate the post-Soviet republics. The Customs Union with Belarus and Kazakhstan, and most likely also Armenia in the future, is just the first step towards the planned Eurasian Union, which is intended to serve as Putin’s effective instrument of reinforcing his position versus the European Union. According to what Russia’s president claimed, his target was to encourage as many former members of the Community of Independent States as possible to become members of the Customs Union. Building of the Eurasian Union is to be accomplished by December 2015.<sup>141</sup>

As it has already been mentioned earlier above, in the second half of 2012 Russia began to exert growing pressure on the Eastern Partnership countries by reducing import of goods from Moldova, Armenia and Ukraine. Armenia gave in to the pressure, withdrew from taking any steps towards the signing of the association agreement and declared its membership in the Customs Union. Moldova was able to resist the pressure, *inter alia*, thanks to increased import of wine by member states, whereas Ukraine decided to suspend the signing of the agreement to avoid a risk of having a limited access to the Russian market. Further restrictions on exports to Russia would substantially weaken its still weak economic

---

<sup>140</sup> KACZMARSKI, M., Rosyjski rewizjonizm wobec Zachodu [Russia’s revisionist policy towards the West], “Prace OSW”, No. 3, p. 26.

<sup>141</sup> GARDNER, J.M., COHEN, A., BLAISDELL, J., The Eurasian Union: Undermining Economic Freedom and Prosperity in the South Caucasus, 23 November 2013, <<http://www.heritage.org/research/reports/2013/11/the-eurasian-union-undermining-economic-freedom-and-prosperity-in-the-south-caucasus>> (accessed on: 07.10.2013).

condition. Ukraine's economic situation was so difficult (since mid-2012 the country had been in deepening recession<sup>142</sup>) that according to experts' estimates for the last quarter of 2013, it was threatened by a collapse of public finances.<sup>143</sup>

Prior to the Vilnius summit of the Eastern Partnership, President Yanukovich held two meetings with President Putin, resulting in a declaration, put forward by Putin's advisor, Sergey Glaziev, of Russia's readiness to enhance cooperation with Ukraine if the latter decided to reject the association agreement.<sup>144</sup> In fact, withdrawal from the signing of the agreement with the EU opened the door to Yanukovich to initiate negotiations with Russia and seek financial support from that country. In mid-December Kiev and Moscow signed an agreement providing, *inter alia*, for reduced prices of Russian gas and containing Russia's declaration to buy Ukrainian treasury bills.<sup>145</sup>

In his speech in Brussels, Russian deputy PM, Dmitry Rogozin, warned the Union against further expansion of the area of its influence onto the areas regarded by Russia as "near-abroad". These included, first of all, Moldova, which announced its intention to initial the accession

<sup>142</sup> SARNA, A., Gospodarka Ukrainy pogrąża się w recesji [Ukraine's economy plunges into recession], "Analizy OSW", 24 April 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-04-24/gospodarka-ukrainy-pograzza-sie-w-recesji>> (accessed on: 06.06.2013).

<sup>143</sup> SARNA, A., Coraz trudniejsza sytuacja gospodarcza Ukrainy [Ukraine experiencing growing economic difficulties], "Analizy OSW", 6 November 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-06/coraz-trudniejsza-sytuacja-gospodarcza-ukrainy>> (accessed on: 01.12.2013).

<sup>144</sup> GARDNER, A., Ukraine falters in last stage of race to sign deals with the EU, "European Voice", No. 40, 14-20 November 2013, p. 2.

<sup>145</sup> For more information on the subject see: WIERZBOWSKA-MIAZGA, A., SARNA, A., Porozumienia w Moskwie: warunkowe wsparcie Rosji dla Janukowycza [The Moscow deals: Russia offers Yanukovich conditional support], "Analizy OSW", 18 December 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-18/porozumienia-w-moskwie-warunkowe-wsparcie-rosji-dla-janukowycza>> (accessed on: 20.12.2013).



agreement with the Union during the Vilnius summit.<sup>146</sup> The situation of Chisinau appears particularly difficult as although Russia's pressure in the second half of 2013 was limited to a decreased availability of Moldovan goods, Moscow announced further repercussions. It warned that it would, among other things, expel 190,000 Moldovan citizens illegally employed in Russia, whose income represents 10% of Moldova's GDP per year.<sup>147</sup> In addition, Russian politicians openly criticised involvement of the EU representatives in Ukraine's internal conflict, as they termed protests on the Maidan. The visits, first, of Commissioner Füle and subsequently of the High Representative, were presented as a blackmail and interference with Ukraine's private affairs as well as an attempt to exert pressure on resumption of talks about the association agreement.

In terms of Ukraine's economic condition, in 2012 the country recorded a minimal increase in GDP (by 0.2%) to face recession in subsequent months. Despite the overall size of Ukraine's economy reaching USD 331.6bn in 2012 and ranking 40th in the world and although the inflation rate, relevant for the economic stability, stood at 0.2%, the real picture of Ukraine's economic condition is revealed by its GDP *per capita*. In 2012 it stood at a mere USD 7,300, which is almost three times less than in Poland (USD 20,600) and twice less than in Bulgaria (USD 14,100).<sup>148</sup> As regards the situation of Ukraine in international trade, according to the World Trade Organisation's data for 2011, the volume of trade between Ukraine and the European Union and with Russia was similar; Russia accounted then for 25.7% of Ukraine's total exports and 32.4% of imports, whereas exports to

<sup>146</sup> GARDNER, A., Ukraine falters in last stage of race to sign deals with the EU..., *op. cit.*

<sup>147</sup> BOND, I., The Eastern Partnership: The road from Vilnius leads to...?, 9 December 2013, <<http://www.cer.org.uk/insights/eastern-partnership-road-vilnius-leads>> (accessed on: 15.12.2013).

<sup>148</sup> The CIA Factbook. Country report: Ukraine: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>> (accessed on: 01.12.2013).

European countries represented 24.9% of total exports and imports accounted for 30.9%.<sup>149</sup> Both Russia and the EU states are thus the largest trade partners for Kiev.

It would be difficult to imagine a scenario whereby the European Union or Russia withdraw from a close cooperation with the post-Soviet republics or jointly agree on the shape of the cooperation in the Kiev-proposed formula: the European Union – Russia – Ukraine. The Ukrainian proposal to initiate such trilateral talks was rejected by the Union leaders and President Barroso stated that *the time of limited sovereignty is over*.<sup>150</sup> As an analyst of the Centre for Eastern Studies noted, “the idea of talks in the EU – Ukraine – Russia formula, forced by Russia and accepted by Ukraine, is an attempt by Moscow to gain control over the cooperation between Ukraine and the Union, and to ensure tools to restrain that cooperation in the future. Acceptance of such a proposal would be tantamount to acknowledging Russia’s special status in the region and would be a precedence Moscow would rely on in the future while demanding that its opinion be taken into account in post-Soviet countries’ negotiations with the EU”. Despite the refusal to hold the talks in a trilateral formula, both the Union and Russia are engaged in a bilateral political dialogue. As Presidents Barroso and Van Rompuy put it, *the European Union continues to stand ready to clarify to the Russian Federation the mutual beneficial impact of increased trade and exchanges with our neighbours, whilst fully respecting the sovereignty and independence of our Eastern Partners and the bilateral nature of Association Agreement and DCFTAs*.<sup>151</sup> In September 2013, a meeting was held in New York between the High

<sup>149</sup> Ukraine, Country profile 2011, <<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=UA>> (accessed on: 06.07.2013).

<sup>150</sup> EU seeks ‘time for reflection’ after Vilnius summit failure..., *op. cit.*

<sup>151</sup> European Council, Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso on Ukraine..., *op. cit.*, p. 2.

Representative and the head of the Russian diplomacy, Sergey Lavrov, during which the parties discussed issues related to the Union's Eastern policy and the right of the countries it is designed for to make sovereign decisions on their future.<sup>152</sup>

Observation of the policy pursued by President Putin and the steps taken to establish structures for Russia-oriented integration allows for an assumption to the effect that in the next few years the differences of opinion between Moscow and Brussels on the future of former post-Soviet states are likely to grow further. Such a situation will reduce the Union's transformative power in the East as Russia will probably exert pressure on the Eastern Partnership countries. As a consequence of the lack of consensus between the European Union and Russia on the Eastern dimension of the neighbourhood policy, these countries will be faced with the need to make a choice – *this change in the EU-Russian geopolitical environment has important consequences for the Eastern Europeans. They will need to make a choice between east and west, taking a number of factors into account.*<sup>153</sup>

## Conclusions

The foregoing analysis of the factors determining the European Union's transformative power in Ukraine following the launch of the Eastern Partnership in 2009 reveals that most of them in fact have reduced

---

<sup>152</sup> Statement by the Spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton following her meeting with the Foreign Minister of Russia, 23 September 2013, New York, <[http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/130924\\_02\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/130924_02_en.pdf)> (accessed on: 10.10.2013).

<sup>153</sup> TERNIN, D., Whither New Eastern Europe?, "Strategic Europe", 12 July 2013, <<http://carnegieendowment.org/2013/07/12/whither-new-eastern-europe/gexq?reloadFlag=1>> (accessed on: 17.07.2013).

the role the Union plays in the region resulting in its limited influence on Ukraine's effective transformation towards a well-governed state under the rule of law with a market-based economy, independent judiciary and effective administration. In the period under analysis two factors, pressure from the Union on implementation of reforms and the power of attraction, had a positive impact on the European Union's power of influence. The three other factors, namely coherence of Brussels' policy, the ability and willingness of the country to comply with the requirements laid down by the Union, and the geopolitical situation can be seen as having an adverse effect on the Union's transformative power.

Among the negative factors the most relevant one seems to be the aspect related to the geopolitical situation. Events that took place in 2013 in the Moscow-Kiev relations permit a thesis to the effect that while developing and implementing the guidelines of the Eastern Partnership, the European Union apparently underestimated Russia and its importance to Ukraine. Despite the fact that since the very start the Russian Federation has been critical about the planned establishing of closer links between the post-Soviet states and the European Union, member states and the EU institutions did not engage in any dialogue on that issue limiting themselves to assurances that the Partnership project was not aimed against Russia.<sup>154</sup> At first, President Putin's decisions, such as the establishment of the Customs Union at the turn of 2009 and 2010, actions taken in order to establish the Eurasian Economic Union in 2015, or mounting pressure on the Ukrainian President to abandon its country's pro-European course, did not arise any major interest or concern on the part of the Union partners. Pressure from Russia, however, intensified

---

<sup>154</sup> PAP, Partnerstwo Wschodnie nie jest skierowane przeciwko Rosji [Eastern Partnership is not aimed against Russia], "Wprost", 29 May 2008, <<http://www.wprost.pl/ar/130694/Wschodnie-Partnerstwo-nie-jest-skierowane-przeciwko-Rosji/>> (accessed on: 04.07.2013); FÜLE, s., Statement on the pressure exercised by Russia on countries of the Eastern Partnership, Strasbourg, 11 September 2013, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-687\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-687_en.htm)> (accessed on: 20.09.2013).

in summer 2013<sup>155</sup> and provoked EU reaction. Yet, aside from the resolution of the European Parliament, referred to earlier above, the Union, surprised by the increasing pressure from Russia on the Eastern Partnership countries, failed to produce any coherent response until the end of 2013. Analysts, however, emphasise the constraints that – due to the European Union’s nature, the values it promotes and the policy it pursues – impede its action to such an extent that it is unable to exert a pressure similar to the one used by Russia.

At the same time, the foregoing analysis shows that the prevailing view that the key reason for the European Neighbourhood Policy’s failure is the lack of the membership prospects for the countries it is addressed to is an oversimplification.<sup>156</sup> The example of Ukraine shows vividly that the weakness of the European Union’s transformative power stems from other reasons as well, some of them falling within the scope of responsibility of the ENP country itself. A study of the Ukraine’s case in the years 2009–2013 permits a conclusion that the major obstacle appears to be the lack of a clear political will to implement the reforms that would bring the country closer to the EU standards. Experts’ opinions after the Vilnius summit corroborated that thesis while at the same time forewarning against treating the membership prospect as a remedy for each and every failure of the EU policy towards Ukraine.<sup>157</sup> The continuing debate on the membership prospects focuses

---

<sup>155</sup> Cf.: WIERZBOWSKA-MIAZGA, A., Rosyjska ofensywa przed wileńskim szczytem Partnerstwa Wschodniego [Russia goes on the offensive ahead of the Eastern Partnership summit in Vilnius], “Komentarze OSW”, No. 115, 30 September 2013, <<http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarz115.pdf>> (accessed on: 13.11.2013).

<sup>156</sup> Cf.: SCHUCH, G., QUIRIN A. (eds.), Stanowisko grupy eksperckiej, “Polsko-Niemieckie Impulsy dla Europy” [Expert group’s position: “Polish and German Impulses for Europe”], Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin 2011.

<sup>157</sup> MEISTER, S., What if... the EU had offered a membership perspective to Ukraine?...  
*op. cit.*

needlessly on the form of relations between Brussels and Kiev thus obscuring much more important aspects related to the goals of the Union's policy in the East.<sup>158</sup> Nevertheless, the *finalite* of the integration of neighbouring states, often termed an “elephant in the room”, namely an issue that is too risky to discuss, should be debated first of all among the member states. This pertains in particular to the states negotiating association agreements and expecting the European Union to produce a clear message. Induced by the economic crisis, the discussion on multi-speed Europe along with the existence of various integration platforms now (the Eurozone covering 18 states at present; the Schengen area with 22 EU countries) offers the possibility of debating also on other platforms, for example for countries that signed the association agreements. Establishment of a new framework for the integration of these countries with the Union appears to be of key importance.

The European Neighbourhood Policy is in a sense an acid test for the effectiveness of the European Union's external policy as a whole. The transformative power that enabled successful modernisation of the Central and Eastern Europe is one of the central roles the European Union would like to play and has a chance of playing as a global actor. Jacek Saryusz-Wolski claims that “Europe is a *global payer* rather than *player*”.<sup>159</sup> And it will certainly not become the latter without an efficient policy towards its neighbours. Paradoxically, failure of the Eastern Partnership in Ukraine can bring a positive effect. So far disinterested in this area of neighbourhood, the Union's countries have noticed that the Ukraine's case is a matter of major importance for the position of the whole Union as an actor on the international stage. As Herman Van Rompuy put it in his speech in Berlin on the anniversary of the fall of

---

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> SARYUSZ-WOLSKI, J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej i Partnerstwo Wschodnie* [The European Union's neighbourhood policy and Eastern Partnership], Warsaw 2011, Konrad Adenauer Stiftung.

the Berlin wall: *Whereas five years ago, if I may caricature, this relationship was seen as something of interest for Poland, today all leaders – from Spain to the Netherlands or Austria – clearly realise that what happens with Ukraine is a matter of common concern.*<sup>160</sup>

What contributed to the change in the attitude was also the growing pressure from Moscow. By introducing restrictions on imports from Ukraine, Moldova and Lithuania, criticising openly the European Union's involvement in Ukraine and expressing its support to President Yanukovich's poor readiness to cooperate, Russia showed how high the stakes were. In his speech at the European Parliament in December 2013, Commissioner Füle named Moscow's reaction to the failure to sign the association agreement a "reality check" in relations between the European Union and Russia.<sup>161</sup> He also stressed that the current political situation enhanced his motivation to cooperate more closely with the High Representative and other EU politicians with a view to supporting transformation of Eastern Europe to the benefit of its citizens.<sup>162</sup> Yanukovich's escape to Russia and Moscow taking control over Crimea in March 2014 again confirmed the growing differences of opinions between the European Union and Moscow on the future of Ukraine.

Based on the observation of the dynamics of the debate on Ukraine and the entire Eastern Partnership in the second half of 2013 as well as the increasing number of actors involved, certain analogies can be found. The catalyst for the emergence of the Eastern dimension of the neighbourhood policy was the war between Russia and Georgia that broke

---

<sup>160</sup> VAN ROMPUY, H., Post-Wall Europe – Nach-Mauer Europa, Berlin, 9 November 2013, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/139438.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139438.pdf)> (accessed on: 01.12.2013).

<sup>161</sup> FÜLE, Š., Time to get stronger in our commitment to EaP and reforms in Ukraine..., *op. cit.*

<sup>162</sup> *Ibidem.*

off in July 2008. It made the European states, in particular those interested in a development of the Southern dimension of the policy, realise how important the Eastern European countries were for the security of the Continent. The present setback, i.e. the unstable situation in Ukraine since November 2013, augmented by the bloody conflict between separatists in the Eastern part of the country and the central government, provides a chance of serving in a sense as a catalyst for further development of the Eastern Partnership and can become a new opening for the programme rather than its end. The outcome of the Vilnius summit can contribute to a consolidation of member states' opinions on the need to integrate the Eastern neighbours with the Union and, further, help accelerate that process. The intensified interest, referred to above, in the Eastern Partnership on the part of the Union partners manifests itself, *inter alia*, in the efforts to swiftly proceed with the signing of the association agreements with Georgia and Moldova. In a press release published soon after the summit in Vilnius, Van Rompuy considered that issue a priority: *we will now jointly work towards a signature of these agreements as soon as possible in the course of next year. This has to become an irreversible project.*<sup>163</sup> At the European Council summit in December the member states' heads of government and heads of state reassured of their readiness to sign both agreements by August 2014.<sup>164</sup>

In a recapitulation of the foregoing analysis, it would be worth returning to the methodological category employed in this paper, namely the transformative power of the European Union. The purpose of this study was to answer the question of its effectiveness and scope. Experiences

---

<sup>163</sup> President of the European Council, Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy at the press conference of the Eastern Partnership summit in Vilnius, 29 October 2013, Vilnius <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/139764.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/139764.pdf)> (accessed on: 04.12.2013).

<sup>164</sup> European Council, Conclusions, 20 December 2013, Brussels <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf)> (accessed on: 20.12.2013), p. 24.



of the Central and Eastern Europe countries in the 1990s show that the EU policy served as one of the principal catalysts of changes in the then-candidate states to the European Community. The enlargement of the European Union by the countries in Central and Eastern Europe and Southern and Eastern Europe was, undoubtedly, one of the most prominent successes of the Union as a power transforming its immediate neighbourhood. However, the paper calls into question the effectiveness of that power with respect to the area covered by the European Neighbourhood Policy as it has been structured so far. The case study presented herein refers to the EU policy towards Ukraine and transposition of its findings onto other Eastern Partnership countries would be a certain methodological abuse. However, given the similarity of the solutions employed by the European Union with regard to other Eastern Partnership countries, in particular Armenia, Moldova and Georgia, the Ukraine's case can be assumed to be, at least to some extent, representative also of the other members of the programme. In the period under analysis, multilateral measures covered all the six states and the bilateral offers providing, in the first place, for negotiation of the association agreement addressed to Ukraine, Armenia, Moldova and Georgia, were broadly similar. Ukraine was the first one to negotiate the agreement, therefore the other documents were modelled on it. Assuming that conclusions drawn from the Ukraine's case study are relevant to the other states as well, a thesis could be put forward that the role of the European Union as a power transforming its Eastern neighbourhood in the years 2009–2013 was relatively weak. Reasons for this could be found in the insufficient coherence of the Union's policy and a mismatch between the offer and the expectations of the partners in the East, a limited ability of a given country to adapt to the Union's expectations and insufficient account taken of the other major player in the region: Russia. So far, the only country to show any progress that could be attributed to the European Union's influence is Moldova. What therefore

appears a critical condition is the ability and willingness of a country to integrate with Europe. Since November 2010 Moldova was governed by the Alliance for European Integration coalition which succeeded in the implementation of a number of reforms that modernised the country. The Alliance collapsed in May 2013 but was succeeded by the Pro-European Government Coalition whose goal remains to be the signing of the association agreement with the Union.<sup>165</sup> And it is the bipartisan consensus on Moldova's further development that seems to be the principal feature making Moldova distinct from other Eastern Partnership countries.

On the other hand, however, taking into consideration the European Union's diminished power of attraction, the EU should promptly initiate a debate on its power to exert influence on the international stage and, in particular, on the neighbourhood which is central to its security, and make every effort to restore its former position – *the shift in the global distribution of power from west to east and shrinking political and military resources mean that the time has passed, if it ever existed, in which Europe can have it all*.<sup>166</sup> The key tasks include improvement of the multidimensional coherence within the European Neighbourhood Policy and enhancement of the principle of co-responsibility for its shape both on the part of Brussels and of the relevant partners in the East. What also appears necessary is the initiation of the intra-Union debate on the *finalite* of the neighbourhood policy as the absence of any clear definition of its ultimate goal makes the European Union's transformative power largely limited from the very start. As it has been argued above, membership does not need to be the ultimate goal.

---

<sup>165</sup> CAŁEUS, K., Nowy rząd w Mołdawii: chwiejny konsensus [New government in Moldova: a shaky consensus], "Analizy OSW", 5 June 2013, <<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-05/nowy-rzad-w-moldawii-chwiejny-konsensus>> (accessed on: 05.2014).

<sup>166</sup> DENNISSON, S., et. al., Why Europe needs a new global strategy..., *op. cit.*, p. 8.

To rephrase the title of a survey carried out by the analysts of the European Council on Foreign Relations,<sup>167</sup> one may conclude that in the period 2009–2013 the European Union was beyond any doubt present in its Eastern neighbourhood, yet failed to turn the presence into an effective transformative power. ■

---

<sup>167</sup> POPESCU N., WILSON, A., *Turning Presence into Power...*, *op. cit.*

## *About the Author*

**Monika Sus**, Ph.D., is a graduate of the University of Economics in Wrocław and the University of Wrocław. She also studied at the Freie Universität in Berlin. She defended her doctoral thesis at the Institute of Political Science at the University of Wrocław and works as an Assistant Professor at the Willy Brandt Center for German and European Studies. A scholarship and grant holder under programmes of, *inter alia*, the German Academic Exchange Service DAAD, Hertie Foundation, Robert Bosch Stiftung, Foundation for Polish-German Cooperation, *Academia Europea de Yuste*, Natolin European Centre and the National Science Centre. A visiting researcher at, *inter alia*, the University of Potsdam (Germany), the European Union Centre of Excellence at the University of Pittsburgh (USA), the Université de Montréal (Canada) and at the European University Institute in Florence (Italy). Dr. Monika Sus implements grant-funded projects in cooperation with partners from Germany, Denmark and Great Britain. In her research she analyses the institutional system and foreign policy of the European Union, contemporary Polish-German relations and Europeanisation processes.