

**Tomasz Stępniewski**

## PARTNERSTWO WSCHODNIE UNII EUROPEJSKIEJ: W POSZUKIWANIU NOWEGO MODELU INTEGRACJI\*

### WPROWADZENIE

Unia Europejska staje w obliczu wyzwań płynących z sąsiedztwa zarówno południowego, jak i wschodniego. Do niedawna wydawało się, że uwaga Wspólnoty winna być skierowana przede wszystkim ku południowym sąsiadom (skutki arabskiej wiosny). Jednak wydarzenia na Ukrainie w postaci Euromajdanu, aneksji Krymu przez Rosję, wybuchu wojny hybrydowej (obecnie już regularnej wojny) między Rosją a Ukrainą spowodowały, że Unia Europejska nie może biernie przyglądać się tym wydarzeniom. Ponadto, wydarzenia te nie pozostają bez wpływu na kształt polityki zewnętrznej UE. Utworzona w 2004 roku Europejska Polityka Sąsiedztwa, której jednym z głównych celów jest stabilizacja bliskiego sąsiedztwa Unii, okazała się nieskuteczna. Próby modyfikacji tej polityki poprzez powołanie Unii dla Śródziemnomorza oraz Partnerstwa Wschodniego również nie zmieniły znacząco sytuacji.

Celem niniejszego artykułu jest próba ukazania znaczenia projektu Partnerstwa Wschodniego zarówno dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, jak też dla samej Unii Europejskiej, a także przedstawienie kilku rekomendacji w celu uskutecznienia Partnerstwa Wschodniego. Szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w Rydze (21–22 maja 2015 roku) w czasie łotewskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Czwarty szczyt PW mógł stanowić moment przełomowy dla UE i jej polityki wschodniej – w szczególności w kwestiach wojny Rosji z Ukrainą. Niestety, ale tak się nie stało i szczyt

---

\* Niniejszy tekst powstał w czasie stażu naukowego autora w Harvard University w 2015 roku (czerwiec–sierpień).

w Rydze okazał się mało istotnym wydarzeniem z punktu widzenia wschodniego sąsiedztwa i przyszłych stosunków z UE. Kryzys ukraiński przyniósł niespodziewane wyzwania dla bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych UE i państw członkowskich. Kryzys ten zwrócił uwagę decydentów UE jedynie na problem stabilizacji sytuacji na Ukrainie, odsunął jednak na plan dalszy kwestie strategiczne odnoszące się do przyszłości regionu i kształtu późniejszych stosunków z UE.

## 1. SZCZYT PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ W WILNIE (LISTOPAD 2013 R.) I JEGO KONSEKWENCJE<sup>1</sup>

Zanim odbył się szczyt Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Wilnie, na forum UE toczyła się dyskusja o sytuacji wewnętrznej państw należących do PW, w szczególności na Ukrainie. Decydenci UE oczekiwali, że szczyt ten okaże się przełomowy z punktu widzenia polityki PW. Pojawiały się pewne obawy związane z tendencjami autorytarnymi, występującymi pośród państw PW, jak również co do zróżnicowanych oczekiwań niektórych państw PW względem współpracy z UE.

Podczas trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Wilnie w dniach 28–29 listopada 2013 roku Ukraina miała podpisać wcześniej wynegocjowaną umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Jednak ówczesny prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz zrezygnował z jej podpisania. Natomiast Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE, które to umowy obejmują także porozumienia o strefie wolnego handlu (DCFTAs – Deep and Comprehensive Free Trade Areas). Podpisanie umów z Gruzją i Ukrainą nastąpiło w czasie szczytu Rady Europejskiej w Brukseli 27 czerwca 2014 roku. Jeśli chodzi o Ukrainę, to układ stowarzyszeniowy pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą został podpisany w dwóch etapach: 1) część polityczna 21 marca 2014 roku; 2) część gospodarcza 27 czerwca 2014. Kolejnym krokiem była ratyfikacja przez Parlament Europejski – 16 września 2014 – układu o stowarzyszeniu UE i Ukrainy. Dla pełnej ratyfikacji umowa musi zostać podpisana przez wszystkie 28 państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat por.: W. Osadczy, T. Stępniewski, *Integracja europejska Ukrainy a problem „europejskości” w życiu politycznym państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 2, Lublin 2014, s. 139–152.

<sup>2</sup> Podają za: *Partnerstwo Wschodnie*, <http://oide.sejm.gov.pl>

Warto zastanowić się nad motywami niepodpisania przez Wiktora Janukowycza – ówczesnego prezydenta Ukrainy – umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską w listopadzie 2013 roku. Poszukując odpowiedzi na powyższe pytania, można odnieść się do kilku kwestii (problemów) wiążących się z polityką wschodnią Unii Europejskiej.

Pierwsza kwestia. Z obecnej perspektywy wydaje się, że Wiktor Janukowycz i jego zaplecze polityczne i oligarchiczne od początku nie chcieli podpisać tej umowy z Unią Europejską, a zobowiązujące rozmowy toczyły się z Federacją Rosyjską. Wiktor Janukowycz w sposób instrumentalny traktował negocjacje z UE jako sposób na osiągnięcie lepszej pozycji przetargowej w rozmowach z Rosją. Tym samym poprzez stwarzanie pozorów zacieśniania stosunków z UE chciał osiągnąć jak najlepsze warunki i jak najwyższą pomoc finansową od Rosji. Należy pamiętać, że ówczesna (jak również obecna) sytuacja gospodarcza Ukrainy jest bardzo zła. Dlatego też potrzebne są kredyty, które pozwolą ustabilizować sytuację gospodarczą w państwie. A najszybciej kredyty te Ukraina może uzyskać od Rosji. Takimi też pobudkami mógł się kierować prezydent W. Janukowycz.

Druga kwestia. Umowa stowarzyszeniowa jest jedynie elementem strategicznej gry, Ukraina jest swego rodzaju „stawką w grze” między Unią Europejską i Rosją<sup>3</sup>. Tutaj mamy do czynienia z koniecznością wyboru przez Ukrainę modelu cywilizacyjnego: albo europejskiego, albo rosyjskiego. Tym samym chodzi o przyszłość nie tylko Ukrainy, ale całej Europy Wschodniej. Integracja z Unią jest szansą na demokratyczną, stabilną, praworządną Ukrainę. Brak integracji oznacza dryfowanie w kierunku „putinizmu”, z którym mamy do czynienia w Rosji. Dlatego też wydaje się, że nie ma innej opcji dla Ukrainy jak integracja europejska, gdyż opcja rosyjska oznacza *de facto* konieczność podporządkowania się Rosji.

Trzecia kwestia. Rola Rosji w tej grze. Patrząc na obecną sytuację z szerszej perspektywy, należy zaznaczyć, że Ukraina odgrywa istotną rolę w poli-

<sup>3</sup> Szerzej zob.: A. Tsygankov, *Vladimir Putin's last stand: the sources of Russia's Ukraine policy*, „Post-Soviet Affairs”, Vol. 31, No. 4, 2015, s. 279–303; R. Menon, E. Rumer, *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, Cambridge: MIT Press, 2015; N. Babayan, *The return of the empire? Russia's counteraction to transatlantic democracy promotion in its near abroad*, „Democratization”, Vol. 22, No. 3, 2015, s. 438–458; J. Forbrig (ed.), *A Region Disunited? Central European Responses to the Russia-Ukraine Crisis*, Europe Policy Paper, No. 1, February 2015, Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States 2015, wersja online: [www.gmfus.org/file/4250/download](http://www.gmfus.org/file/4250/download) [dostęp: 30.06.2015]; G. Pridham, *EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013–2014: A Turning Point*, „The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, Vol. 49, No. 4, 2014, s. 53–61.

tyce zagranicznej Rosji. Ukraina jest postrzegana jako kluczowe państwo obszaru poradzieckiego, istotne państwo „bliskiej zagranicy”, którego pozycja, potencjał i położenie geopolityczne są niezwykle istotne dla układu sił w Europie Wschodniej, szerzej – w Europie<sup>4</sup>. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że kilka lat temu Władimir Putin – nie bez powodu – mówił, że rozpad ZSRR był największą tragedią XX wieku, wówczas uzmysłowimy sobie, że Ukraina jest kluczowym państwem w optyce Rosji. Zdaniem Zbigniewa Brzezińskiego, Rosja nie jest w stanie odbudować swojej pozycji mocarstwowej bez Ukrainy<sup>5</sup>. Patrząc na obecną sytuację na Ukrainie, wojnę Rosji z Ukrainą, należy stwierdzić, że wiele jest prawdy w tym spostrzeżeniu. Poza tym Rosja patrzy na Ukrainę jak na „młodszego brata”, element „trójjednego narodu” (Rosjanie, Ukraińcy i Białorusini)<sup>6</sup>. Tym samym zaangażowanie W. Putina w sprawę niepodpisania umowy stowarzyszeniowej z UE jawiło się jako próba obrony swoich interesów na obszarze Ukrainy, szerzej na obszarze poradzieckim. Niepodpisanie tej umowy z pewnością było wynikiem presji ze strony Rosji na Ukrainę. Pamiętajmy o tym, że istotny wpływ na tę decyzję miały również grupy oligarchiczne (w tym wspierająca ówczesnego prezydenta W. Janukowycza „rodzina”), dla których najważniejsze są zyski ich firm, a te ostatnie nie mogą obecnie funkcjonować bez rosyjskich surowców energetycznych oraz bez rosyjskiego rynku zbytu dla produkcji ukraińskiej. Tak więc widzimy, że sytuacja jest o wiele bardziej złożona niż może się wydawać na pierwszy rzut oka.

<sup>4</sup> Por. T. Stępniewski, *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011; M. Klatt, T. Stępniewski, *Normative Influence. The European Union, Eastern Europe and Russia*, Lublin–Melbourne 2012; А. Гиль, Т. Стемповски (ред.), *Перед выбором. Будущее Украины в условиях системной дестабилизации*, Люблин–Львов–Киев 2013.

<sup>5</sup> Warto również pamiętać o tym, że Rosja podejmuje próby reintegracji obszaru poradzieckiego w ramach forsowanej przez siebie Unii Eurazjatyckiej. Zob. m.in.: N.R. Smith, *The EU and Russia's conflicting regime preferences in Ukraine: assessing regime promotion strategies in the scope of the Ukraine crisis*, „European Security”, 2015, <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1027768>; R. Dragneva, K. Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, „Chatham House Briefing Paper”, August 2012, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: 28.10.2014]; I. Wiśniewska, *Unia Eurazjatycka. Rosyjska próba scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW”, nr 44, Warszawa lipiec 2013; A. Umland, *Why Russia-led post-Soviet integration has little prospects*, „Academia.edu”, 2011, wersja online: [http://www.academia.edu/1157293/Why\\_Russia-led\\_Post-Soviet\\_Integration\\_Has\\_Little\\_Prospets](http://www.academia.edu/1157293/Why_Russia-led_Post-Soviet_Integration_Has_Little_Prospets) [dostęp: 01.10.2014].

<sup>6</sup> Zob. m.in.: R. Radzik, *Białorusini: między narodową odrębnością a ruską wspólnotowością*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski (red.), 11 (2013), z. 2: *Słowiański trójkąt: Rosja, Ukraina, Białoruś*, s. 11 i nast.

Można pokusić się o stwierdzenie, że pośrednim skutkiem szczytu PW w Wilnie jest wojna Rosji z Ukrainą. Jeśli udałoby się podpisać umowę stowarzyszeniową Ukrainy z UE, prawdopodobnie nic by się nie wydarzyło i Ukraina byłaby w tym samym miejscu, w którym się znajdowała w 2013 roku (przed szczytem PW w Wilnie). Na skutek niepodpisania umowy stowarzyszeniowej przez W. Janukowycza sytuacja wymknęła się spod kontroli. Następstwa tej decyzji są dramatyczne dla Ukrainy: wojna Rosji z Ukrainą (konwencjonalne i niekonwencjonalne środki – inaczej zwana wojną hybrydową), aneksja Krymu przez Rosję, destabilizacja południowo-wschodniej Ukrainy (tzw. separatystyczne republiki w Doniecku i Ługańsku wspierane przez Rosję), tragiczna sytuacja ekonomiczna, militarna itd. Rodzi się zasadnicze pytanie: czy celem tych umów (umowa stowarzyszeniowa i DCFTA) było zdestabilizowanie sytuacji na Ukrainie? Oczywiście odpowiedź jest negatywna, ale konsekwencje przybliżania się Ukrainy do UE są bardzo poważne. I wszystko wskazuje na to, że mogą być jeszcze bardziej niekorzystne. Zależność Ukrainy i innych państw Partnerstwa Wschodniego od wpływów Rosji jest bardzo duża. Inaczej mówiąc, Rosja ma wiele instrumentów wpływania na sytuację tych państw. Dość często decydenci UE nie zdają sobie sprawy ze skali uzależnienia państw PW od Rosji.

Od początku wojny Rosji z Ukrainą (wojna hybrydowa) dążeniem Rosji jest zdestabilizowanie sytuacji w południowej i wschodniej części Ukrainy w celu, bądź ich oderwania, bądź doprowadzenia do sytuacji „terenów okupowanych” czy też stworzenia quasi-państwa (casus Naddniestrza). O ile udało się sprawnie przeprowadzić aneksję Krymu, o tyle ten sam scenariusz nie wydaje się łatwy (choć jest możliwy) do zrealizowania w stosunku do wschodu i południa Ukrainy. Poparcie dla integracji z Rosją na tych obszarach jest o wiele mniejsze niż na Krymie. Rosja przez działania separatystów dąży do sprowokowania Kijowa do dalszych działań siłowych i tym samym podjęcia próby wywołania wojny domowej na Ukrainie i zdestabilizowania tego państwa<sup>7</sup>.

Co ważne, Rosja w konflikcie z Ukrainą wykorzystuje na masową skalę propagandę. Zachód powinien podjąć działania w celu powstrzymania rosyjskiej propagandy na Ukrainie. Państwo to nie tylko jest poddawane blokadzie informacyjnej, ale także prowadzi się tam akcję dezinformacyjną w celu

<sup>7</sup> T. Stępniewski, *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 5: *Rosja Putina – Ukraina – Europa: geopolityka, bezpieczeństwo, gospodarka*, Lublin 2014, s. 13–24.

zdestabilizowania sytuacji wewnętrznej. Propaganda ze strony Rosji uprawiana jest za pomocą rosyjskich środków masowego przekazu (telewizja jako ważny instrument realizacji polityki Rosji na Ukrainie).

## 2. SZCZYT W RYDZE – PARTNERSTWO WSCHODNIE ZAKŁADNIKIEM GEOPOLITYCZNEJ GRY UE I ROSJI

Jak słusznie zauważyła Judy Dempsey:

„if ever there was a chance for European Union leaders to show courage and take risks, it was at the Eastern Partnership (EaP) summit that took place in Riga on May 21–22”<sup>8</sup>.

Niestety, ale decydenci UE nie zdecydowali się na odważne deklaracje skierowane do państw PW. W deklaracji końcowej stwierdzili, że celem PW jest:

„at building a common area of shared democracy, prosperity, stability and increased cooperation and is not directed against anyone”<sup>9</sup>.

Również o słabości podejścia UE do wschodnich partnerów, jak też definiowaniu wschodniej polityki w kontekście Rosji, piszą Thomas de Waal i Richard Youngs. Uważają oni, że polityka UE od 2013 roku była konstruowana w odniesieniu do Rosji i niejako w odpowiedzi na politykę Rosji wobec państw PW<sup>10</sup>.

Bardzo krytyczne opinie na temat ostatniego szczytu PW w Rydze wyraża Andrew Michta na łamach „The American Interest”, który uważa, że

---

<sup>8</sup> „Okazja do tego, aby liderzy UE wykazali odwagę i podjęli ryzyko, nadarzyła się w dniach 21 i 22 maja w czasie szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze”. J. Dempsey, *The EU's Blindness About Eastern Europe*, „Carnegie Europe: Judy Dempsey's Strategic Europe”, May 28, 2015, wersja online: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60229> [dostęp: 28.05.2015].

<sup>9</sup> „budowanie wspólnego obszaru demokracji, dobrobytu, stabilności oraz wzmożonej współpracy, przy jednoczesnym unikaniu konfliktów”. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga 21–22 May 2015), European Council, May 21–22, 2015, wersja online: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> [dostęp: 30.06.2015].

<sup>10</sup> T. de Waal, R. Youngs, *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, „Carnegie Endowment for International Peace”, May 14, 2015, wersja online: <http://carnegieendowment.org> [dostęp: 17.06.2015].

„the EU has no desire to offer any meaningful prospects of membership to the six partners (though only three, Moldova, Ukraine and Georgia, are really in play. Without this overarching inducement, the Eastern Partnership will soon degenerate into another exercise in bureaucratic futility”<sup>11</sup>.

Twierdzi on także, że w dłuższej perspektywie negatywne geostrategiczne konsekwencje szczytu w Rydze wpłyną na sytuację państw PW – w szczególności brak klarownej oferty członkostwa w UE dla państw PW podczas szczytu w Rydze<sup>12</sup>.

W tym samym duchu znaczenie całego projektu PW oceniają wspomniani Thomas de Waal i Richard Youngs, którzy twierdzą, że PW stało się niejako zakładnikiem geopolitycznej gry między UE a Rosją. Dyskusje o istocie i celach strategicznych PW, kierunkach transformacji państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego zeszły na dalszy plan. Tematem numer jeden jest wojna Rosji z Ukrainą, a także pytania o sposoby ustabilizowania (*de facto* zamrożenia) sytuacji na Ukrainie. Oczywiście polityka Rosji i jej znaczenie w regionie są ważne, ale – jak słusznie twierdzą ci autorzy – najważniejszą geopolityczną kwestią nie jest kształt i oferta UE dla państw PW, ale pytanie o przyszłość tych państw, ich transformację i demokratyzację (jakimi państwami będą kraje PW w przyszłości)<sup>13</sup>.

Z kolei Jana Kobzova uważa, że PW – pomimo pewnych sukcesów i korzyści płynących z jego funkcjonowania zarówno dla UE, jak i dla państw PW – funkcjonuje mało skutecznie. Słusznie zauważa, że:

„for much of the past six years, Europe’s resources and political attention have shifted and zigzagged in the region, depending on which country was at the time seen as being the most pro-reform or pro-European”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> „UE nie dąży do złożenia poważnych propozycji członkostwa (tym) sześciu partnerom (choć, jedynie trzech z nich tj. Mołdawia, Ukraina i Gruzja, wchodzi tak naprawdę w grę). Bez tak istotnego rozszerzenia Wspólnoty, Partnerstwo Wschodnie wkrótce przekształci się w kolejny biurokratyczny bubel”.

<sup>12</sup> A.A. Michta, *After the Summit*, „The American Interest”, May 25, 2015, wersja online: <http://www.the-american-interest.com/2015/05/25/after-the-summit/> [dostęp: 15.06.2015].

<sup>13</sup> T. de Waal, R. Youngs, *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, *op. cit.*

<sup>14</sup> „przez większą część ostatnich sześciu lat, środki europejskie i polityczna uwaga w regionie zygakowała, w zależności od tego, które państwo w owym czasie postrzegane było jako najbardziej pro-reformujące lub proeuropejskie”.

J. Kobzova, *Eastern Partnership after Riga: rethink, reforms, resilience*, „ECFR Riga Series”, s. 1, wersja online: <http://www.ecfr.eu/wider/rigapapers> [dostęp: 5.07.2015].

Jana Kobzova podkreśla, że brak długofalowej strategii powoduje, iż projekt ten koncentruje się na aktualnym państwie (np. Ukrainie, Mołdawii, Armenii) lub problemie, ale nie odnosi się do spraw zasadniczych. Wynika to po części z niebyt klarownego podziału kompetencji w kwestii realizacji PW między Komisją Europejską i ESDZ (EEAS).

Deklaracja końcowa ze szczytu PW w Rydze – oprócz problemów zasadniczych z punktu widzenia funkcjonowania PW, czyli implementacji AA/DCFTAs<sup>15</sup> – mówi również o problemach istotnych dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, czyli o wzmocnieniu instytucji i good governance („importance of strengthening the resilience of Eastern European partners faced with new challenges for their stability”<sup>16</sup>), mobilności, kontaktach międzyludzkich, możliwościach importowych oraz w szczególności importu wewnętrznych połączeń<sup>17</sup>. Co najważniejsze, w deklaracji końcowej ze szczytu w Rydze nie ma mowy o konieczności zmiany logiki w zakresie kontaktów UE z państwami Partnerstwa Wschodniego. Przejściu od logiki opartej na warunkowości i asymetrii, ku logice opartej na podmiotowości i partnerstwie między UE i państwami PW.

Przyszłością PW jest rosnące różnicowanie współpracy UE z poszczególnymi państwami PW, a co za tym idzie również zróżnicowanie w pomocy finansowej ze strony UE. Obserwujemy, jak PW wyraźnie się dzieli na co najmniej dwie grupy państw. W pierwszej możemy umieścić Mołdawię, Gruzję i Ukrainę. W drugiej grupie – niezbyt zainteresowane w zacieśnianiu współpracy z UE – znajdują się Armenia, Azerbejdżan i Białoruś. Potwierdzenie tego podziału znajdziemy również w deklaracji końcowej ze szczytu w Rydze, gdzie czytamy, że:

„The Summit participants stress that implementation of AA/DCFTAs will be a top priority of the EU and the partners concerned for the coming years”<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Coraz więcej wątpliwości rodzi się w związku z wejściem w życie umowy AA/DCFTAs z Ukrainą, gdyż Rosja ponownie chce opóźnić jej realizację.

<sup>16</sup> ...dobrego rządzenia (tj. „istotności wzmocnienia odporności partnerów Partnerstwa Wschodniego na kryzysy i nowe wyzwania, która ma wpływ na ich stabilność”)

<sup>17</sup> Por.: Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21–22 May 2015), *op. cit.*

<sup>18</sup> „uczestnicy szczytu podkreślają, iż w najbliższych latach wdrożenie AA/DCFTA będzie stanowiło priorytet UE i wszystkich jej partnerów”.

AA – Association Agreement (Umowa Stowarzyszeniowa); DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area (Pogłębiona i Całościowa Strefa Wolnego Handlu).



Z deklaracji jasno wynika, że zacieśnianie stosunków nastąpi z tymi państwami, które podpisały AA/DCFTAs. Ponadto w deklaracji podkreślono, że:

„the EU’s incentive-based approach („more-for-more”) will benefit those partners most engaged in reforms. EU financial support to all its partners will be conditioned by concrete reform steps”<sup>19</sup>.

UE musi również wypracować mechanizm reagowania na kryzysy powstające w jej najbliższym sąsiedztwie. Jak potwierdza to sytuacja we wschodnim sąsiedztwie, stan rzeczy wymaga daleko idących zmian. Ciężko będzie wypracować kompromis w tej kwestii, kiedy nawet państwa objęte projektem PW nie osiągnęły konsensusu w sprawie potępienia aneksji Krymu przez Rosję.

### 3. ZAGROŻENIA I WYZWANIA DLA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Poniżej odniosę się do głównych wyzwań i zagrożeń oraz celów, wokół których projekt PW winien się koncentrować, ażeby nie podzielił losu, o którym pisał Andrew Michat:

„there was an incipient feeling in Riga that maybe the time has come to set this whole project aside and let it expire on its own”<sup>20</sup>.

Jeżeli założymy, że głównym celem PW było zbliżenie państw objętych tą polityką do UE, to możemy powiedzieć, że częściowo ten cel został osiągnięty, gdyż:

„UE the signing of the Association Agreements (AA) and DCFTAs with Georgia, Moldova and Ukraine”<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> „podejście UE oparte o zachętę (więcej za więcej) przyniesie korzyści partnerom najbardziej zaangażowanym w reformy. Unijne wsparcie finansowe dla wszystkich partnerów będzie warunkowane konkretnymi krokami w kierunku reform”.

Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21–22 May 2015), *op. cit.*, s. 5.

<sup>20</sup> „w Rydze namacalne stało się poczucie, że być może nadszedł czas, aby odłożyć ten projekt na bok i pozwolić mu umrzeć śmiercią naturalną”.

A.A. Michta, *After the Summit*, *op. cit.*

<sup>21</sup> [dzięki] „podpisaniu przez UE Umowy Stowarzyszeniowej (AA) oraz Pogłębionej i Całościowej Strefie Wolnego Handlu (DCFTAs) z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą”.

Ponadto, z jednej strony, ekonomicznie UE zyskała na handlu z państwami UE. Największymi partnerami handlowymi państw PW są członkowie UE: Francja, Niemcy i Polska. Z drugiej strony, jeśli udałoby się wdrożyć w życie umowę stowarzyszeniową między Ukrainą i UE, najwięcej na tym zyska Ukraina, ale też Polska (UE), najbardziej na tym traci Rosja, która chce wciągnąć Ukrainę do unii celnej, a następnie do Unii Eurazjatyckiej (która rozpoczęła swe funkcjonowanie 1 stycznia 2015 roku). Należy podkreślić, że podpisanie przez Ukrainę tej umowy nie oznacza jedynie zysku, ale również straty, gdyż presja ekonomiczna ze strony Rosji będzie dla niej bardzo bolesna. Dodatkowo, proces implementacji przepisów UE będzie zarówno drogi, jak i trudny do zrealizowania przez Ukrainę. Natomiast Polska, jako państwo promujące projekt Partnerstwa Wschodniego, zyska w oczach Ukraińców (państw Partnerstwa Wschodniego) oraz pośród państw członkowskich Unii Europejskiej i okaże się państwem, które skutecznie zmienia oblicze Europy Wschodniej. Jeśli Ukraina zostałaby członkiem Unii Europejskiej, stałaby się państwem wolnym, demokratycznym. W ten sposób ziściłaby się myśl Jerzego Giedroycia<sup>22</sup>. Polska graniczyłaby z państwem demokratycznym, które ma olbrzymi potencjał i może stać się przykładem dla swojego sąsiada – Rosji. Czy tak się stanie, zależy od tego, czy UE nadal będzie zaangażowana w politykę wschodnią. Jeszcze więcej zależy jednak od Ukrainy, od tego, czy nadal będzie podejmowała wysiłki na rzecz utrzymania kierunku na integrację z UE. Pamiętajmy, że UE nie jest już tą samą Unią, jaką była przed kryzysem. Jeśli potencjał zaangażowania w politykę wschodnią zmaleje, to tym samym zmniejszą się perspektywy na integrację Ukrainy z UE.

Unia Europejska winna położyć szczególny nacisk w realizację swej polityki wschodniej na kontakty międzyludzkie (*people-to-people contact*) ze społeczeństwami państw PW oraz zwiększyć środki finansowe na ich realizację. Skuteczna zmiana sytuacji wewnętrznej tych państw wymaga stałych i długotrwałych nakładów finansowych. W tym też celu niezbędne są programy wymiany młodzieży, stypendia dla studentów, wymiana młodych badaczy i młodych specjalistów różnych branż, wsparcie dla naukowców i wiele podobnych programów.

Polityka PW powinna być realizowana na dwóch poziomach: 1) państwowym i 2) społeczeństw. Jeśli chodzi o poziom państwowy, UE ma instrumenty ku temu, żeby wpływać na sytuację państw PW (the Association Agreement,

<sup>22</sup> Na ten temat szerzej w tomie poświęconym problematyce ULB: A. Gil (red.), „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 10 (2012), z. 1: *Co po ULB? Polityka wschodnia Polski wobec sąsiadów w nowych uwarunkowaniach*, passim.

liberalizacja reżimu wizowego, współpraca międzyrządowa etc.). UE winna wspierać – w myśl przyjętej zasady *more for more* – te państwa, które rzeczywiście podejmują trud reform. Natomiast w odniesieniu do poziomu społeczeństw, UE również ma instrumenty oddziaływania na społeczeństwa państw PW. Najskuteczniejszym instrumentem jest liberalizacja reżimu wizowego, reżim bezwizowy, jak również działania poprzez the Business Forum, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i inne. UE musi zwiększyć wsparcie dla demokratyzacji w regionie, wspierać społeczeństwa obywatelskie państw PW. Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego w niektórych państwach, jak Białoruś i Azerbejdżan, jest bardzo trudna i wymaga mocnego wsparcia ze strony UE. Ponadto, społeczeństwa PW poddawane są silnej propagandzie rosyjskiej (rosyjskojęzyczne media – szczególnie telewizja, prasa), a tym samym miękka siła (*soft power of the EU*) UE nie jest tak skuteczna.

Niezbędna jest również zmiana w kwestii przekazywania przez UE pomocy społeczeństwom PW, jak również konieczność rozwiązania problemów związanych z dystrybucją funduszy pomocowych UE, jak: brak transparentności w zarządzaniu funduszami z UE, zbyt ni nacisk na uwarunkowania formalne kosztem implementacji koniecznych reform etc.

Projekt PW ewoluuje w kierunku struktury koncentrycznych kręgów. Powoduje to, że UE musi wziąć pod uwagę interesy państw objętych projektem PW. Niektóre z państw nie są zainteresowane zacieśnianiem współpracy (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś), inne z kolei widzą się w UE (np. Mołdawia, Ukraina, Gruzja). Współpraca ta winna opierać się na zasadzie *more for more*, czyli więcej reform za więcej środków finansowych. Jeśli UE nie będzie uwzględniać interesów państw PW, projekt ten skazany jest na porażkę.

PW musi zostać zaadaptowane do nowej rzeczywistości geopolitycznej we wschodnim sąsiedztwie UE<sup>23</sup>. Wynika to z faktu, że polityka imperialna Rosji stanowi wyzwanie dla projektu PW, ale także dla państw PW (w szczególności dla Ukrainy, która bez pomocy Zachodu nie będzie w stanie poradzić sobie z sytuacją, w jakiej się znalazła). Jeśli UE chce mieć wpływ na kształt wschodniego sąsiedztwa, musi położyć nacisk na poprawienie stosunków z państwami PW poprzez zaoferowanie im konkretnych warunków tej współpracy, mającej

<sup>23</sup> Szerzej na temat wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa obszaru poradzieckiego zob.: З. Станкевич, Т. Стемпневски, А. Шабациук (ред.), *Безопасность постсоветского пространства: новые вызовы и угрозы*, Lublin–Moskwa: Издательство Люблинского Католического Университета Иоанна Павла II, Институт Центрально-Восточной Европы в Люблине 2014; С. Marklund, *The Return of Geopolitics in the Era of Soft Power: Rereading Rudolf Kjellén on Geopolitical Imaginary and Competitive Identity*, „Geopolitics” 2015, Vol. 20, No. 2, s. 248–266.

na celu stabilizację polityczną, ekonomiczną i bezpieczeństwo tego obszaru. Bez pomocy ze strony UE państwa te będą coraz bardziej uzależniały się od Rosji. Rosja i jej polityka wobec państw PW jest skuteczna, gdyż 1) gospodarki państw PW są słabe i podatne na wpływy rosyjskie, 2) polityczna korupcja i autorytarny system rządów w państwach PW również sprzyjają interesom Rosji. Co jest bardzo istotne, niespełnione oczekiwania państw PW co do pomocy ze strony UE w dłuższej perspektywie spowodują, że cały region PW zostanie ogarnięty procesem *de-Europeanization*<sup>24</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Babayan N., *The return of the empire? Russia's counteraction to transatlantic democracy promotion in its near abroad*, „Democratization”, Vol. 22, No. 3, 2015.
- Dempsey J., *The EU's Blindness About Eastern Europe*, „Carnegie Europe: Judy Dempsey's Strategic Europe”, May 28, 2015, wersja online: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60229> [dostęp: 28.05.2015].
- Dragneva R., Wolczuk K., *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, „Chatham House Briefing Paper”, August 2012, [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org) [dostęp: 28.10.2014].
- Forbrig J. (ed.), *A Region Disunited? Central European Responses to the Russia-Ukraine Crisis*, Europe Policy Paper, No. 1, February 2015, Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States 2015, wersja online: [www.gmfus.org/file/4250/download](http://www.gmfus.org/file/4250/download) [dostęp: 30.06.2015].
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga 21–22 May 2015), European Council, May 21–22, 2015, wersja online: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> [dostęp: 30.06.2015].
- Klatt M., Stępniewski T., *Normative Influence. The European Union, Eastern Europe and Russia*, Lublin–Melbourne 2012.
- Kobzova J., *Eastern Partnership after Riga: rethink, reforms, resilience*, „ECFR Riga Series”, s. 1, wersja online: <http://www.ecfr.eu/wider/rigapapers> [dostęp: 5.07.2015].

<sup>24</sup> „de-europeizacji”

T. de Waal, R. Youngs, *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, *op. cit.*

- Marklund C., *The Return of Geopolitics in the Era of Soft Power: Rereading Rudolf Kjellén on Geopolitical Imaginary and Competitive Identity*, „Geopolitics” 2015, Vol. 20, No. 2.
- Menon R., Rumer E., *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, Cambridge: MIT Press, 2015.
- Michta A.A., *After the Summit*, „The American Interest”, May 25, 2015, wersja online: <http://www.the-american-interest.com/2015/05/25/after-the-summit/> [dostęp: 15.06.2015].
- Osadczy W., Stępniewski T., *Integracja europejska Ukrainy a problem „europejskości” w życiu politycznym państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 2, Lublin 2014.
- Partnerstwo Wschodnie*, <http://oide.sejm.gov.pl>
- Pridham G., *EU/Ukraine Relations and the Crisis with Russia, 2013–2014: A Turning Point*, „The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, Vol. 49, No. 4, 2014.
- Radzik R., *Białorusini: między narodową odrębnością a ruską wspólnotowością*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski (red.), 11 (2013), z. 2: *Słowiański trójkąt: Rosja, Ukraina, Białoruś*.
- „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 10 (2012), A. Gil (red.), z. 1: *Co po ULB? Polityka wschodnia Polski wobec sąsiadów w nowych uwarunkowaniach*.
- Smith N.R., *The EU and Russia’s conflicting regime preferences in Ukraine: assessing regime promotion strategies in the scope of the Ukraine crisis*, „European Security”, 2015, <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2015.1027768>.
- Stępniewski T., *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, T. Stępniewski, A. Gil, A. Szabaciuk, A. Visvizi (red.), 12 (2014), z. 5: *Rosja Putina – Ukraina – Europa: geopolityka, bezpieczeństwo, gospodarka*, Lublin 2014.
- Stępniewski T., *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011.
- Tsygankov A., *Vladimir Putin’s last stand: the sources of Russia’s Ukraine policy*, „Post-Soviet Affairs”, Vol. 31, No. 4, 2015.
- Umland A., *Why Russia-led post-Soviet integration has little prospects*, „Academia.edu”, 2011, wersja online: [http://www.academia.edu/1157293/Why\\_Russia-led\\_Post-Soviet\\_Integration\\_Has\\_Little\\_Prosppects](http://www.academia.edu/1157293/Why_Russia-led_Post-Soviet_Integration_Has_Little_Prosppects) [dostęp: 01.10.2014].

Waal T. de, Youngs R., *Reform as Resilience: An Agenda for the Eastern Partnership*, „Carnegie Endowment for International Peace”, May 14, 2015, wersja online: <http://carnegieendowment.org> [dostęp: 17.06.2015].

Wiśniewska I., *Unia Eurazjatycka. Rosyjska próba scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW”, nr 44, Warszawa lipiec 2013.

Гиль А., Стемпневски Т. (ред.), *Перед выбором. Будущее Украины в условиях системной дестабилизации*, Люблин–Львов–Киев 2013.

Станкевич З., Стемпневски Т., Шабациук А. (ред.), *Безопасность постсоветского пространства: новые вызовы и угрозы*, Lublin–Moskwa: Издательство Люблинского Католического Университета Иоанна Павла II, Институт Центрально-Восточной Европы в Люблине 2014.

## PARTNERSTWO WSCHODNIE UNII EUROPEJSKIEJ: W POSZUKIWANIU NOWEGO MODELU INTEGRACJI

### Streszczenie

Unia Europejska staje w obliczu wyzwań płynących z sąsiedztwa zarówno południowego, jak i wschodniego. Do niedawna wydawało się, że uwaga Wspólnoty winna być skierowana przede wszystkim ku południowym sąsiadom (skutki arabskiej wiosny). Jednak wydarzenia na Ukrainie w postaci Euromajdanu, aneksji Krymu przez Rosję, wybuchu wojny hybrydowej (obecnie już regularnej wojny) między Rosją i Ukrainą spowodowały, że Unia Europejska nie może biernie przyglądać się tym wydarzeniom. Celem niniejszego artykułu jest próba pokazania znaczenia projektu Partnerstwa Wschodniego zarówno dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, jak też dla samej Unii Europejskiej, a także przedstawienie kilku rekomendacji w celu uskutecznienia Partnerstwa Wschodniego.

## EUROPEAN UNION EASTERN PARTNERSHIP: IN SEARCH OF A NEW MODEL OF INTEGRATION

### Summary

The European Union is facing challenges posed by both its southern and eastern neighbourhood. Until recently, it seemed that the Union ought to focus on the southern neighbours (the fallout of the Arab Spring). However,

the events in Ukraine, especially Euromaidan, the annexation of Crimea by Russia and the outbreak of the hybrid war (a regular war at present) between Russia and Ukraine, have shown that the EU cannot disregard these events. The aim of the present paper is to indicate the significance of the Eastern Partnership both for the Eastern European states and the Southern Caucasus as well as the EU itself and offer recommendations for the Eastern Partnership.

## ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЁРСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: В ПОИСКАХ НОВОЙ МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИИ

### Резюме

Европейский союз встаёт перед лицом проблем, исходящих от соседних регионов – как южного, так и восточного. До недавнего времени существовало мнение, что внимание Европейского Сообщества должно быть направлено в первую очередь на южных соседей (последствия арабской весны). Однако события на Украине, среди которых следует прежде всего назвать Евромайдан, аннексию Крыма Россией, начало гибридной (в настоящее время уже регулярной) войны между Россией и Украиной привели к тому, что Европейский союз уже не может безучастно наблюдать за этими событиями. Целью настоящей статьи является попытка показать важность проекта Восточного Партнёрства как для государств Восточной Европы и Южного Кавказа, так и для самого Европейского союза, а также представление нескольких рекомендаций для повышения эффективности Восточного Партнёрства.