



Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (Yearbook of the Institute of East-Central Europe)

ISSN 1732-1395

Instrukcje dla autorów i Rocznik online:
<https://ies.lublin.pl/rocznik>

Partnerstwo Wschodnie po 10 latach: sukces czy porażka, realizm czy iluzja?

Beata Piskorska^a

^a Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Opublikowano online: grudzień 2019

Sposób cytowania: B. Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach: sukces czy porażka, realizm czy iluzja?*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 17 (2019), z. 2, s. 9-39, DOI: <https://doi.org/10.36874/RIESW.2019.2.1>.

„Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” („Yearbook of the Institute of East-Central Europe”) jest kwartalnikiem. Poszczególne teksty bądź całe zeszyty publikowane są w języku polskim lub angielskim. Na liście czasopism naukowych MNiSW z 31 lipca 2019 roku „Rocznik IEŚW” znajduje się z liczbą 70 punktów. Jest również uwzględniony w bazach ICI Journals Master List, Central and Eastern European Online Library, BazEKon oraz ERIH PLUS.

Beata Piskorska*

Partnerstwo Wschodnie po 10 latach: sukces czy porażka, realizm czy iluzja?

The Eastern Partnership After 10 Years: Success or Failure, Realism or Illusion?

Abstract: It has been ten years since Poland and Sweden proposed the Eastern Partnership project, which was subsequently adopted on 7 May 2009 by the EU Council at the Prague Summit as the official policy of the European Union. It is a component of the broader EU foreign policy – the European Neighbourhood Policy, which was created in 2004. During this time, the EU has developed many forms of dialogue and cooperation with the six countries covered by the programme. Half of the countries have signed and started to implement new agreements to strengthen their relations. However, the Eastern Partnership is currently undergoing a serious test. Today, the biggest challenge of fundamental importance is the ongoing armed conflict in eastern Ukraine and the annexation of Crimea by Russia, which is a sign of a return to geopolitics in the region. These events have significantly changed the outlook and conditions under which the Eastern Partnership is implemented. Therefore, it is worth trying to answer a few research questions: has the Partnership proved to be a useful tool for attracting beneficiary countries to the EU? Have the initial and long-term objectives been achieved? Finally, is the project worth strengthening and continuing? The article will analyse the specificity of the programme, including strategic goals and their evolution, and attempt to assess the implementation of assumptions and instruments from the point of view of the research approach, which is the transformational power of the EU.

Keywords: the European Union, the Eastern Partnership, the Association Agreement, the DCFTA, transformative power

In the European Union, we value the Eastern Partnership enormously. Notwithstanding difficulties and problems that we still face in the region, our partnership

* Dr hab. Beata Piskorska – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0002-9089-5156, e-mail: bpiskorska@kul.pl.

has managed to take forward our common work on trade, economic development, human rights, the role of civil society, visa liberalisation and in many other fields¹

Federica Mogherini,
High Representative for Foreign Affairs and Security Policy

Wstęp

Partnerstwo Wschodnie jest istotnym instrumentem polityki zewnętrznej Unii Europejskiej wobec wschodnich sąsiadów, szczególnie w perspektywie nowych wyzwań w obszarze bezpieczeństwa, wyłaniających się z nowej konfiguracji stosunków międzynarodowych w regionie. Sześć państw objętych wschodnim komponentem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina – stanowi dla Unii Europejskiej nie tylko blok regionalny, ale też zbiór indywidualnych aktorów, zróżnicowanych pod względem wewnętrznej sytuacji politycznej, potencjału gospodarczego, orientacji geopolitycznej, w tym koncepcji relacji z Unią Europejską.

Po dziesięciu latach od zainicjowania Partnerstwa Wschodniego dokonywane są liczne oceny i podsumowania jego funkcjonowania. Dostrzega się, że program często bywa niedoszacowany w kwestii tego, co zostało dotychczas osiągnięte, ale też przeceniany pod względem tego, co można jeszcze osiągnąć. Przede wszystkim Partnerstwo jest błędnie interpretowane jako program przygotowujący do wstąpienia wschodnich partnerów do Unii Europejskiej. Sama idea Partnerstwa – pierwotnie polsko-szwedzkiej inicjatywy – była dobrym krokiem w kierunku pobudzania reform i wzrostu dobrobytu w byłych republikach radzieckich. Należy wobec tego stwierdzić, że założenie konwergencji ze standardami UE, wywodzące się z polityki rozszerzenia, było z definicji pozytywne. Niedoszacowane zostało jednak znaczenie lokalnych elit politycznych, które są niechętne wobec przeprowadzania reform korzystnych dla społeczeństwa, a w mniejszym stopniu – dla

1 European Council, Council of the European Union, *Eastern Partnership Foreign Ministers meeting*, 13.05.2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2019/05/13/> [17.07.2019].

swoich prywatnych interesów. W związku z tym hamują one rozwój, który wskutek tego nie odbywa się w pożądanym tempie. Niezrozumienie dotyczyło też rzeczywistych intencji Rosji wobec państw regionu. Dąży ona do utrwalenia niestabilności i utrzymywania państw w słabej kondycji, co koliduje ze strategicznymi celami UE. Stąd też stawiane są liczne pytania: Czy Partnerstwo okazało się użytecznym narzędziem przyciągnięcia państw beneficjentów do UE? Czy początkowe i długoterminowe cele zostały osiągnięte? Wreszcie, czy projekt warty jest wzmocnienia i kontynuacji w przyszłości?

Należy wyraźnie podkreślić, że polityka ta była wyrazem jasno zdefiniowanych w dokumentach transformacyjnych ambicji UE, które realizuje ona w sposób miękki, normatywny, starając się poprzez promocję europejskich norm i wartości doprowadzić do zmian systemowych w państwach partnerskich. Siła transformacyjna UE rozumiana jest tu jako długofalowy wpływ Unii Europejskiej na przekształcenia państw postkomunistycznych w kraje demokratyczne, o wydajnej gospodarce wolnorynkowej oraz sprawnie funkcjonujących instytucjach². Z drugiej strony, w ostatnim czasie Partnerstwo Wschodnie zeszło z pierwotnie obranej drogi – zamiast transformacji zaczęto mówić o stabilizacji i zróżnicowaniu³. Stąd wyłania się wyraźne podejście realistyczne, wręcz geopolityczne, oparte na imperialnym dążeniu UE do realizacji własnych, jasno określonych interesów wokół jej granic – stabilizacji regionu w celu utrzymania i wzmocnienia własnego bezpieczeństwa w obecnych uwarunkowaniach polityki międzynarodowej⁴.

W artykule głębszej analizie zostanie poddana specyfika programu – cele strategiczne i ich ewolucja. Zostanie również podjęta próba

- 2 M. Leonard, *Europe's Transformative Power*, „CER Bulletin” 2005, no. 4, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power> [17.07.2019]; H. Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*, London 2005; M. Sus, *Unia Europejska jako siła transformacyjna na Wschodzie w latach 2009-2013. Przypadek Ukrainy*, „Zeszyty Natolińskie” 2014, nr 56, s. 13.
- 3 J. Nixey, *The Eastern Partnership at 10. What is there to celebrate?*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4, s. 34-37.
- 4 C. Nitoiu, M. Sus, *Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU's Approach in its Eastern Neighbourhood*, „Geopolitics” 2019, vol. 24, issue 1, s. 1-19; Ch. Tristl, V. Bachmann, *European Self-Perceptions: The EU's Geopolitical Identity and Role in Official Documents and Speeches*, [w:] *Perception of the EU in Eastern Europe and Sub-Saharan Africa. Looking from the Outside*, eds. V. Bachmann, M. Müller, Springer 2019, s. 77-104; T. G. Grosse, *Geopolityka Unii Europejskiej. Przykład wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Przegląd Natoliński. Nowa Europa” 2010, nr 1, s. 76.

oceny realizacji założeń i instrumentów z punktu widzenia podejścia badawczego, uwzględniającego siłę transformacyjną UE.

1. Partnerstwo Wschodnie jako wartość dodana Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – czy spełnione strategiczne ambicje Unii Europejskiej?

Ustanowienie Partnerstwa Wschodniego przez Unię Europejską w 2009 r. miało miejsce w kontekście sukcesu rozszerzenia Unii w kierunku wschodnim w 2004 r. Fakt ten przyczynił się do przybliżenia granic organizacji do państw byłego ZSRR. Ambicją projektu, zorientowanego na byłe zachodnie (Mołdawia, Białoruś, Ukraina) i południowo-kaukaskie (Armenia, Azerbejdżan i Gruzja) republiki radzieckie, było z jednej strony zabezpieczenie granic wschodnich i, szerzej, regionu Morza Czarnego poprzez stworzenie wspólnego rynku towarów, usług i przepływu ludzi. Z drugiej zaś – stworzenie strefy buforowej między UE a Rosją, obszaru, w którym możliwe byłoby rozwijanie alternatywnych do dotychczas obowiązującego modeli gospodarczych, społecznych i politycznych. Oficjalnym celem strategicznym Partnerstwa Wschodniego, wyrażonym w deklaracji założycielskiej, jest „pogłębianie i wzmacnianie relacji pomiędzy UE, jej państwami członkowskimi i sześcioma partnerami poprzez ustanowienie ogólnych ram dialogu na podstawie porozumień dwustronnych, takich jak m.in. porozumienia stowarzyszeniowe”⁵. Partnerstwo miało zatem stanowić polityczną i techniczną platformę dialogu i kształtować relacje pomiędzy UE a państwami graniczącymi z nią na wschodzie. *De facto* inicjatywa ta okazała czymś więcej niż tylko zadeklarowaną formalną ścieżką współpracy, oferując wiele form zacieśniania relacji w zróżnicowanej formie. W rzeczywistości polityka wschodnia UE, której elementem jest Partnerstwo Wschodnie, stanowi konglomerat różnych przedsięwzięć, projektów, inicjatyw, programów i działań, które ewoluowały na przestrzeni ostatnich lat⁶. Pierwotnym jej wyra-

5 Commission of the European Communities, *Eastern Partnership*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008), 823/4, Brussels, 3.12.2008, <http://eapereg.org/attachments/article/198/EaP%20Brussels%202008.pdf> [17.07.2019].

6 O. Barburska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Warszawa 2019, s. 165-166.

zem była stworzona w 2004 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa, która swoim zasięgiem obejmowała również państwa leżące nad basenem Morza Śródziemnego. Priorytetem strategicznym dla powołania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której komponentem jest Partnerstwo Wschodnie, było zgodnie z dokumentem konstytuującym „stworzenie pokojowego i rozwiniętego ekonomicznie sąsiedztwa wokół Unii Europejskiej, określanego jako »krąg przyjaciół«”. Rysuje się tu zatem wyraźnie geopolityczny charakter EPS, czyli ochrona państw członkowskich przed zagrożeniami dla ich bezpieczeństwa pochodzącymi z najbliższego otoczenia (inaczej: głównym celem EPS jest „budowanie strefy pokoju i szeroko rozumianego bezpieczeństwa”)⁷.

Stąd też głównym zadaniem tej polityki, zgodnie z art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej, uczyniono „wspieranie współpracy między UE a jej sąsiadami w sferach ekonomicznej, politycznej, kulturalnej oraz w zakresie bezpieczeństwa, w oparciu o wspólnie podzielane wartości polityczne (europejskie), takie jak demokracja, rządy prawa, ochrona praw człowieka oraz zasady gospodarki wolnorynkowej”⁸. Oferując uprzywilejowane stosunki polityczne i gospodarcze, nie przewidywano jednocześnie możliwości przystąpienia państw adresatów do UE⁹. Intencją Partnerstwa było utworzenie ram dla stowarzyszenia politycznego, co w sposób naturalny rodzi konsekwencje zewnętrzne. Chociaż w wypowiedziach decydentów UE (R. Prodi) jasno zdefiniowanym celem było zaoferowanie „wszystkiego poza instytucjami”; program postrzegany był zarówno przez Rosję, jak i państwa partnerskie jako pierwszy krok do członkostwa w UE¹⁰.

7 Commission of the European Communities, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, COM(2004) 373 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf [19.07.2019].

8 W artykule 8 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stwierdza się, iż „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”. Zob. *Treaty on the European Union*, „Official Journal of the European Union”, C83/15, 30.03.2010, <http://eur-lex.eu> [17.07.2019].

9 K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW” 2011, nr 36, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_36_o.pdf, s. 29 [17.07.2019].

10 Wypowiedź Romano Prodiego, przewodniczącego Komisji Europejskiej, w wystąpieniu na konferencji „Peace, Security and Stability” w grudniu 2002 r. w Brukseli, gdzie określił cele tworzonej polityki sąsiedztwa: „We have to be prepared to offer more than partnership and less than membership, without precluding the latter” oraz „The idea of ‘sharing everything but institutions’

Cel większego nacisku na kwestie bezpieczeństwa został wyartykułowany w momencie, gdy Unia stanęła w obliczu realnych zagrożeń płynących z obu regionów sąsiedzkich, a zwłaszcza konsekwencji Arabskiej Wiosny – a co za tym idzie, pogorszenia się sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w całym regionie Morza Śródziemnego – oraz konfliktu na Ukrainie w 2014 r. Unia Europejska, wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom, podjęła działania mające na celu zwiększenie efektywności i wzmocnienie tej dziedziny polityki w obszarach granicznych. Wzrost niestabilności w sąsiedztwie uświadomił decydom, że oddziaływanie przez UE za pośrednictwem miękkich instrumentów połączone z zasadą warunkowości (więcej pomocy finansowej za więcej reform), przy narzuceniu własnego modelu politycznego (demokracji) i gospodarczego państwom sąsiedzkim, nie zawsze jest efektywne. Oprócz zainicjowania programów regionalnych Partnerstwa Wschodniego i Unii dla Śródziemnomorza, zaczęto opracowywać nowe założenia dla ogólnej EPS, prowadzące w kierunku większej elastyczności oraz szerszego zastosowania zasady warunkowości¹¹.

Rewizji EPS dokonano w dwóch kluczowych dokumentach: *New Response to a Changing Neighbourhood* z 25 maja 2011 r.¹² oraz *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): Stronger Partnerships for a Stronger Neighbourhood* z 18 listopada 2015 r. Oficjalnie zmiany EPS wprowadzono dopiero w 2015 r. w oparciu o cztery przyjęte priorytety: zapewnienie bezpieczeństwa, demokracji i dobrych rządów, rozwoju gospodarczego oraz rozwiązania problemu migracji¹³. Przyjęta reforma miała służyć lepszemu, elastycznemu reagowaniu Unii Europejskiej na zmiany zachodzące w państwach sąsiadujących i stojące przed nimi

itself applies to existing EU institutions". R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, wystąpienie na „Peace, Security And Stability – International Dialogue and the Role of the EU” Sixth ECSA-World Conference w Brukseli (5-6.12.2002), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [19.07.2019].

11 European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood*, Brussels, 25.05.2011 COM(2011) 303 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0303> [19.07.2019].

12 Ibidem.

13 European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP)*, Brussels, 18.11.2015 JOIN(2015) 50 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf [19.07.2019].

wyzwania, a przede wszystkim przyczynić się w większym stopniu do stabilności w regionie. Stąd kluczową kwestią w tzw. nowej EPS stało się zróżnicowane i „skrojone na miarę” podejście, dostosowane do specyfiki i potrzeb państw sąsiedzkich. To też określono jako priorytet działania UE. Uznano po raz kolejny, że demokratyczne, stabilne i bogate sąsiedztwo stanowi jeden ze strategicznych celów i interesów UE. Ocenione to zostało jako nowy kierunek, swoiste odnowienie EPS, co nie do końca znalazło później odzwierciedlenie w rzeczywistości¹⁴.

Równoległe rozpoczął się proces wzmocnienia samego Partnerstwa Wschodniego, które uległo stagnacji po fiasku realizacji priorytetowego celu, jakim było podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą na szczycie w Wilnie w 2013 r. – odrzuconej wówczas przez prezydenta W. Janukowycza. Mimo podpisania anlogicznych dokumentów z Mołdawią i Gruzją, Armenia odmówiła kontynuacji pogłębiania współpracy z UE, dokonując zwrotu w kierunku Rosji. Przełomowym momentem, powodującym znaczące przeobrażenia sytuacji politycznej i bezpieczeństwa w regionie, była aneksja Krymu dokonana w 2014 r. przez Rosję, a także wybuch konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na wschodzie Ukrainy. Była to ważna próba, warunkująca postrzeganie efektywności UE w reagowaniu na kryzysowe sytuacje. Zaistniała sytuacja dodatkowo umocniła przekonanie o konieczności przeformułowania podstawowych celów Unii Europejskiej w kierunku zwrócenia większej uwagi na stabilność nie tylko południowego sąsiedztwa, ale też wschodniej granicy UE.

Próbie „ratowania” inicjatywy podjęto na kolejnym szczycie w Rydze, w maju 2015 r., gdzie zaproponowano 20 priorytetów realizacji Partnerstwa Wschodniego do 2020 r. (*20 deliverables for 2020*) w czterech priorytetowych dziedzinach: wzmocnienie gospodarki, instytucji demokratycznych i dobrych rządów, poprawa połączeń (energetycznych i transportowych) oraz mobilności i kontaktów międzyludzkich. W istocie obejmowało to sformułowanie listy 30 celów dotyczących współpracy i dialogu, zorientowanych na długoterminowe, wszechstronne reformy i modernizację sześciu państw¹⁵, wzmoc-

14 O. Barburska, op.cit., s. 176.

15 European External Action Service, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Riga, 21-22.05.2015, http://eeas.europa.eu/eastern/docs/riga-declaration-220515-final_en.pdf [20.07.2019].

nienie współpracy w dziedzinie energetyki, biznesu czy na poziomie przedsiębiorstw¹⁶. Priorytety dotyczące kontynuacji pogłębiania współpracy w najważniejszych 20 dziedzinach potwierdzono w deklaracji końcowej kolejnego szczytu w Brukseli, zorganizowanego w 2017 r.¹⁷ Główna jego idea – „Silniejsi razem” (*Stronger together*) – stała się sloganem obchodów dziesięciolecia Partnerstwa Wschodniego. Zaproponowano ponadto włączanie państw Partnerstwa Wschodniego w polityki sektorowe, jak np. unia energetyczna czy jednolity rynek cyfrowy, polityka ekologiczna, unia celna¹⁸. Pytaniem jednak pozostaje, czy realizacja tych inicjatyw realnie przyczyni się do intensyfikacji więzi obu partnerów?, czy nie jest tylko przejawem kolejnego technokratycznego i biurokratycznego podejścia UE?, zwłaszcza że nadal nie przyznano najbardziej zaangażowanym partnerom – Ukrainie, Mołdawii i Gruzji – perspektyw na członkostwo w UE¹⁹, mimo że poprzez podpisanie porozumień stowarzyszeniowych podkreśliły jednoznacznie swój „europejski wybór”²⁰.

Pierwsze raporty ze szczegółowej realizacji założonych 20 celów priorytetowych, w tym integracji w obszarach sektorowych i tematycznych, pojawiły się już w 2018 r. Zauważono w nich wartość dodaną w stosunku do implementacji porozumień stowarzyszeniowych, szczególnie w aspekcie głębszych reform służących społeczeństwu²¹.

16 Cele te początkowo zostały zaprezentowane przez Komisję Europejską w 2016 r.

17 Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Brussels, 24.11.2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf> [20.07.2019].

18 European External Action Service, *EU revises the 20 key deliverables for 2020 for the Eastern Partnership*, 13.06.2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/28117/eu-revises-20-key-deliverables-2020-eastern-partnership_en [20.07.2019].

19 Ograniczono się jedynie do uznania europejskich aspiracji Ukrainy, Białorusi i Mołdawii („European aspirations and the European choice”).

20 *The Struggle for Good Governance in Eastern Europe*, ed. M. Emerson, D. Cenușă, T. Kovziridze, V. Movchan, Brussels–London 2018, s. 7–8.

21 European Commission, *20 Deliverables for 2020: State of play in 2018*, https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/sites/near/files/eap_deliverables_factsheet_2018.pdf [20.07.2019]; *Ukraine's Implementation of 20 Eastern Partnership Deliverables for 2020*, Monitoring by the Ukrainian national platform of the EaP Civil Society Platform State of Play as of 1 September 2018, <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Ukraine-s-Implementation-of-20-Eastern-Partnership-Deliverables-for-2020.pdf> [20.07.2019]; The Institute for European Policies and Reforms (IPRE), *20 Deliverables for 2020 for the Eastern Partnership – 2018 State of Play on Moldova*, 19.12.2018, <https://ipre.md/2018/12/19/20-de-rezultate-ale-parteneriatului-estic-catre-2020-bilantul-anului-pentru-moldova/?lang=en> [20.07.2019].

W większości obszarów reformy są w trakcie realizacji. Dalszej ocenie postępów mają służyć upubliczniane przez rządy coroczne raporty o postępie, a na poziomie operacyjnym – plany działania czy mapy drogowe²². O ile pewien progres został osiągnięty w sferze celów przecinających się (*cross cutting deliverables*) – chociażby w obszarach komunikacji strategicznej²³, zaangażowania w społeczeństwo obywatelskie (przykładem może być funkcjonujące Forum Społeczeństwa Obywatelskiego) czy równowagi płci²⁴ – o tyle pilnej uwagi wymaga stworzenie odpowiednich warunków do wzmocnienia funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów.

Kolejne zmiany strategii dokonały się w 2018 r. Komisja Europejska zaproponowała wówczas projekt dotyczący zmian instrumentów finansowych polityki zewnętrznej na lata 2021-2027, w tym Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa²⁵. Może to oznaczać zmianę podejścia do kształtu i realizacji EPS, a zwłaszcza Partnerstwa Wschodniego, którego nazwa nie pada w zgłoszonej propozycji²⁶. Przewiduje się likwidację dwunastu dotychczasowych instrumentów pomocy finansowej i stworzenie jednego globalnego funduszu na realizację działań zewnętrznych, tj. Instrumentu Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Mię-

22 European Commission, *20 Deliverables for 2020: State of play in 2018*.

23 Kampania komunikacyjna UE była prowadzona we wszystkich państwach Partnerstwa Wschodniego, a w szczególności szeroko zakrojone działania wdrażano w Gruzji (*EU for Georgia*) i na Ukrainie (*Moving forward together*). Według *EU Neighbours East survey 2018* więcej niż 60% obywateli z państw partnerskich ma pozytywny stosunek do UE, zwłaszcza w porównaniu z 2017 r. (wzrost o 4%), a Unia kojarzy im się głównie z pozytywnymi wartościami. Najwyższy poziom poparcia dla UE odnotowano w Gruzji (73%) i Armenii (70%). Zob. *EU Neighbours East, Opinion Survey 2018: Regional Overview, 3rd Wave (Spring 2018), OPEN Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood, June 2018*, https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/201807/EU%20NEIGHBOURS%20east_AnnualSurvey2018report_EaPOverview.pdf [26.07.2019].

24 Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina mają opracowane specjalne Plany działania dotyczące równości płci (*Gender Action Plans*). European Commission, *20 Deliverables for 2020: State of play in 2018*.

25 *Regulation (eu) no 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 march 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument*, 15.3.2014 Official Journal of the European Union L 77/27 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/enp-regulation-11032014_en_o.pdf [26.07.2019].

26 M. Jaroszewicz, *Komisja Europejska za zmianą zasad finansowania polityki sąsiedztwa*, „Analizy OSW”, 6.06.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-06/komisja-europejska-za-radykalna-zmiana-zasad-finansowania-polityki> [27.07.2019]; A. Jones, E. De Groof, J. Kahiluoto, *Governing New Broad Instrument for EU External Action: the ins and outs of the institutional power struggle*, „Briefing Note” 2018, no. 107, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN107-Governing-a-new-broad-instrument-for-EU-external-action-ECDPM-December-2018.pdf> [26.07.2019].

dzynarodowej (*Neighbourhood, Development, International Cooperation Instrument* – NDICI)²⁷. Mechanizm zastąpiłby dotychczasowe fundusze i dzielił się na trzy filary: geograficzny (tu nadal zachowano by sąsiedztwo), tematyczny (migracje) i kryzysowy (na wypadek kryzysu). Istnieje zatem poważna obawa dotycząca spadku zainteresowania Europą Wschodnią, a tym samym zmniejszenia finansowania przeznaczonego na reformy we wschodnim sąsiedztwie UE. Proces rewizji EPS w kierunku większej spójności i kompleksowości działań zewnętrznych UE przebiegał równoległe z pracami nad nową strategią bezpieczeństwa UE. W przyjętej w 2016 r. *Globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* położono nacisk na stabilizację sąsiedztwa UE poprzez budowę odporności partnerów²⁸.

Projekt Partnerstwa Wschodniego – poza zmianą starej nazwy i dyferencjacji adresatów na dwa regionalne wymiary – miał zaofiarować wartość dodaną w stosunku do szerokiej polityki sąsiedztwa, stanowiącej ważny element polityki zagranicznej UE. Bez wątplenia Partnerstwo Wschodnie, poprzez sformułowanie własnego budżetu oraz konkretnych projektów, ukonstytuowało ważny element polityki zagranicznej państw członkowskich²⁹. Czy zatem spełniło swoje strategiczne cele?

Wracając do 2004 r., należy wskazać, że dość duży entuzjazm wobec idei wykazywała Polska. Uważano, że rozszerzenie pozwoliłoby Europie na powrót do jej korzeni poprzez przyjęcie państw, które w 1945 r. zostały wyrzucone poza margines zachodnioeuropejskiej wspólnoty, a teraz ponownie mogłyby stać się jej częścią. Stąd naciski ze strony Polski, by do promocji odrębnej polityki wschodniej pozyskać wsparcie ekspertów z państw Europy Środkowo-Wschodniej. W celu zrównoważenia interesów Francji i Niemiec w basenie Morza Śródziemnego Polska promowała większe wsparcie dla Ukrainy i Gruzji, była również orędownikiem bardziej aktywnego przeciwstawiania się rosyjskiej propagandzie w regionie. W związku z tym przodowała

27 European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, COM(2018) 460, 14.06.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN> [26.07.2019].

28 B. Piskorska, *Soft power w polityce Unii Europejskiej wobec państwa Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017, s. 326.

29 M. Maszkiewicz, *Resetting the Eastern Partnership*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4, s. 13.

w grupie państw, które opowiadały się za ideą silniejszej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na wschodzie oraz za wyposażeniem jej w nowe narzędzia działania³⁰.

Co więcej, Partnerstwo Wschodnie, określane jako „specyficzny wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”³¹, oparte zostało na wypracowanych oryginalnych założeniach oraz zasadach i tym samym stanowiło nową jakość całej polityki wschodniej Unii Europejskiej³². Przede wszystkim uwzględniono zarówno aspiracje wschodnich sąsiadów, jak i ich odrębność od południowych odpowiedników, czyniąc z nich osobną grupę państw polityki zagranicznej UE³³. W dalszym ciągu jednak Partnerstwo Wschodnie nie jest utożsamiane z polityką rozszerzenia, a jedynie proponuje drogę stopniowej i częściowej integracji państw partnerskich z Unią Europejską w oparciu o monitorowanie ich postępów w przeprowadzaniu reform wewnętrznych, zmierzających do wzmocnienia europejskich wartości, takich jak demokracja, prawa człowieka, rządy prawa. Ponadto do dotychczasowej polityki sąsiedztwa³⁴ wprowadzono jakościowo nowy element, jakim jest wymiar wielostronny w postaci szczytów, spotkań ministrów, platform tematycznych, paneli roboczych, inicjatyw flagowych³⁵. Wprowadzo-

30 Ibidem, s. 14.

31 Commission of the European Communities, *Eastern Partnership*.

32 O. Barburska, op.cit., s. 201-202.

33 T. Stępniewski, *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, R. 10, z. 2, s. 12.

34 Dwustronny obszar współpracy pogłębiony został w ramach zawierania umów stowarzyszeniowych (*Association Agreements*), umów o pogłębionej strefie wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*), liberalizacji wizowej, zintegrowanych programów rozwoju instytucjonalnego (*Comprehensive Institutional Building – CIB*), które stały się podstawowymi instrumentami praktycznej realizacji tej polityki. Zob. Commission of the European Communities, *Eastern Partnership*.

35 Współpraca wielostronna zakładała stworzenie forum wymiany doświadczeń i informacji w zakresie procesów reform i modernizacji w ramach czterech platform tematycznych: demokracja, dobre rządy i stabilność; integracja gospodarcza i konwergencja z politykami sektorowymi UE; bezpieczeństwo energetyczne; kontakty międzyludzkie. Każda z nich została wzmocniona przez dodatkowe inicjatywy flagowe, zaprojektowane na konwergencję normatywną – ujednocnienie systemu prawa państw partnerskich z prawem Unii Europejskiej i metody zarządzania ułatwiające państwom partnerskim wprowadzenie unijnych regulacji. Wśród inicjatyw znalazły się: program zintegrowanego zarządzania granicami (*Integrated Border Management Programme – IBM*); wsparcie średnich i małych przedsiębiorstw (*SME Facility*); pomoc w rozwoju regionalnych rynków energii elektrycznej, wydajności energetycznej odnawialnych źródeł energii, południowy korytarz energetyczny; zarządzanie środowiskiem naturalnym; system zwalczania katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka. Zob. Commission of the European Communities, *Eastern Partnership*.

no również możliwość zacieśniania między państwami Partnerstwa współpracy regionalnej na wzór istniejących już w innych regionach modeli kooperacji, tj. CEFTA w Europie Środkowej i Wschodniej³⁶. Dodatkowo konkretyzacji uległy korzyści oferowane tym państwom partnerskim, które osiągają postępy w reformowaniu swoich instytucji zgodnie ze standardami UE, co ugruntowało istniejącą już w EPS zasadę „więcej za więcej” (*more for more*)³⁷.

Wreszcie, bazując na wstępnym założeniu, polityka ta łączy zarówno pragmatyczne podejście oparte na realizacji interesów UE i jej państw członkowskich – takich jak zabezpieczenie wschodniej flanki UE – jak i promocję wartości europejskich, co stanowi przejaw idealistyczno-normatywnego działania z zakresu polityki *soft power*. Poszerza to podejście zakładane w pierwotnej wersji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Jednakże w dniu dziesięciolecia inicjatywy wydaje się ona dryfować raczej w stronę większego nacisku na dyferencjację (*differentiation*) i stabilizację niż w kierunku reform zgodnych z wartościami i standardami UE. Stąd, w przeciwieństwie do transformacyjnych ambicji eksponowanych przez UE w momencie utworzenia Partnerstwa Wschodniego w 2009 r., dostrzega się mieszane rezultaty tych założeń, od których częściowe odejście nastąpiło już w 2015 r., w dokumencie dokonującym rewizji EPS³⁸. Od tego czasu – jak się wydaje – w UE zaczęła dominować polityczna inercja. Istnieje w związku z tym ryzyko, że relacje Unii ze wschodnimi sąsiadami staną się znacząco zgeopolityzowane, co w konsekwencji może prowadzić do obniżenia transformacyjnych ambicji tej organizacji również w przyszłości. Rodzi to pytanie o fundamentalny aspekt tożsamości UE jako siły transformacyjnej, która może zostać osłabiona we wschodnim sąsiedztwie. Może to także podważyć wartość dodaną jej polityki zagranicznej.

Z drugiej strony zdefiniować można wady strategicznego projektu. Jednym z najczęściej podkreślanych niedostatków jest brak porozumienia państw co do *finalité* relacji ze wschodnimi partnerami. Cel Partnerstwa, prowadzący do wzmocnienia odporności instytucji i społeczeństw sześciu państw, został w pewnym stopniu zawieszony.

36 B. Piskorska, op.cit., s. 328.

37 Commission of the European Communities, *Eastern Partnership*.

38 European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP)*.

Również stosowanie metodologii „rozszerzenia lite” wkrótce może osiągnąć swój limit, szczególnie w państwach, którym UE nie oferuje członkostwa.

Drugą wadą strategiczną, która powoduje ograniczone powodzenie programu, jest niechęć państw członkowskich do wsparcia kwestii twardego bezpieczeństwa. Państwa członkowskie odmówiły prezydentowi Ukrainy Petrowi Poroszenko wysłania na linię ognia w Donbasie unijnych sił utrzymania pokoju. Partnerstwo oferuje natomiast wsparcie bezpieczeństwa energetycznego, zintegrowanego zarządzania granicą, bezpieczeństwa cyfrowego i reform sektora bezpieczeństwa, ale tylko w sensie cywilnym. W tym przypadku jest to jednak za mało³⁹.

Wreszcie, Unia nie wypracowała strategii służącej wyizolowaniu się ze strategicznego współzawodnictwa we wspólnym sąsiedztwie z Rosją, która odmówiła oferowanego jej członkostwa w EPS w 2003 r. Wygląda na to, że Partnerstwo Wschodnie niewiele wyniosło z lekcji, jaką stanowiła rosyjsko-gruzińska wojna w 2008 r., przez co m.in. kilka lat później jeszcze wyższą cenę zapłaciła Ukraina w wyniku ekspansji Rosji na jej terytorium⁴⁰.

2. Izolacja czy transformacja – próba oceny realizacji celów i instrumentów Partnerstwa Wschodniego

Dokonując oceny dziesięciu lat funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego, należy przyrzeć się jego rzeczywistym efektom, które w przypadku skomplikowanego obszaru, jakim jest polityka zagraniczna UE, nie są jednoznaczne. Niewątpliwie podstawowy cel Partnerstwa, jakim było pogłębienie i wzmocnienie relacji, a w konsekwencji zbliżenie państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego do UE, został osiągnięty. Optymizm urzędników UE w ocenie rezultatów Partnerstwa podczas rocznicowego szczytu w Brukseli w maju 2019 r. został wyrażony entuzjastycznymi słowami Donalda Tuska, przewodniczącego Rady Europejskiej: „w państwach Partnerstwa Wschodniego jest więcej UE niż kiedykolwiek (...) nie jesteśmy tylko sąsiadami, ale człon-

39 S. Blockmans, *The Eastern Partnership at 10: the road to hell is paved with good intentions*, „CEPS in Brief”, 6.05.2019, <https://www.ceps.eu/the-eastern-partnership-at-10/> [26.07.2019].

40 Ibidem.

kami tej samej rodziny”⁴¹. W podobnym tonie wypowiedziała się Federica Mogherini, wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, podkreślając „pozytywne doświadczenia, pozwalające kontynuować program w duchu ścisłej współpracy”⁴². W ciągu ostatniej dekady wspólny wysiłek UE i państw partnerskich przyniósł znaczące korzyści dla obywateli, włączając w to zwiększenie handlu, mobilności, wzrost rozwoju ekonomicznego i lepszą jakość życia⁴³. Inicjatorzy programu – Carl Bildt i Radosław Sikorski – dostrzegają, iż znaczącym sukcesem Partnerstwa Wschodniego, poza wpisaniem go w integralną część polityki UE, był duży postęp we wsparciu przez państwa członkowskie UE aspiracji europejskich i reform w państwach adresatach. Zauważają też, że po upływie pięciu lat od rosyjskiej agresji na Ukrainę Partnerstwo Wschodnie wciąż istnieje, a wysiłki Rosji zmierzające do osłabienia i zniszczenia programu nie powiodły się⁴⁴.

Ten entuzjazm nie jest jednak podzielany przez beneficjentów inicjatywy. Państwa liczące na bliższą współpracę – zwłaszcza Ukraina i Gruzja – wydają się rozczarowane brakiem potwierdzenia po raz kolejny europejskiej perspektywy. W deklaracji końcowej rocznicowego szczytu przywołane zostały jedynie dotychczasowe ustalenia i założenia. Wydaje się również, że państwa partnerskie są coraz bardziej podzielone na płaszczyźnie dyplomatycznej, czego dowodem była odmowa przez Azerbejdżan podpisania dokumentu końcowego ze względu na brak wzmianki o konflikcie o Górski Karabach, kontrolowany przez Armenię.

Ocena efektów Partnerstwa Wschodniego, w tym postępu sześciu państw w kierunku zbliżenia z UE, dokonana zostanie w dwóch wymiarach: po pierwsze, poprzez analizę poziomu przeobrażeń demokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego, które są jednym

41 M. Strzałkowski, *Szczyt Partnerstwa Wschodniego w 10. rocznicę jego powołania*, 14.05.2019, EurActiv.pl <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/szczyt-partnerstwa-wschodniego-w-10-rocznice-jego-powolania/> [26.07.2019].

42 European Council, Council of the European Union, *Celebrating 10 years of the Eastern Partnership*, 10.05.2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/05/10/celebrating-10-years-of-the-eastern-partnership/> [26.07.2019]; European Council, Council of the European Union, *Eastern Partnership Foreign Ministers meeting*, 13.05.2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2019/05/13/> [17.07.2019].

43 *EU NEIGHBOURSeast*, <https://www.euneighbours.eu/en/east/eu-in-action/eap10> [3.08.2019].

44 C. Bildt, R. Sikorski, *Persisting towards a Europe without dividing lines*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4, s. 7-11.

z mierników transformacyjnej siły UE; po drugie – powiązań i zbliżenia z Unią Europejską na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej na podstawie wypracowanych umów⁴⁵.

2.1. Transformacyjna siła Unii Europejskiej – mit czy rzeczywistość?

Wydaje się, że transformacyjny potencjał UE, prowadzący do europeizacji państw Partnerstwa Wschodniego w duchu zakotwiczenia w nich demokracji liberalnej i stabilnej gospodarki wolnorynkowej, nie został w pełni zrealizowany. Choć Unia dokonała osiągnięć w wielu dziedzinach – jak m.in. otwarcie po obu stronach rynków dla biznesu, konsumentów, turystyki czy uzyskanie przez młodych ludzi większych możliwości wymiany doświadczeń, podróżowania i edukacji – to podstawowe cele systemowe nie zostały osiągnięte. W rzeczywistości we wszystkich państwach Partnerstwa nie został osiągnięty wystarczający poziom stabilności politycznej ani gospodarczej, a w większości z nich w różnym stopniu utrzymują się tendencje autorytarne⁴⁶. Niewielki postęp w tym kierunku można dostrzec w przypadku Armenii. Azerbejdżan i Białoruś pozostają wciąż autokracjami. W Gruzji nastąpił regres reform. Mołdawia, mimo początkowego *success story*, będącego przykładem dla pozostałych państw, obecnie straciła impet reform⁴⁷. Z kolei Ukraina, w porównaniu z położeniem w 2009 r., dokonała co prawda nieznacznego postępu, jednakże zapłaciła za to wysoką cenę, jaką stały się wybuch krwawego konfliktu we wschodniej części państwa oraz utrata części terytorium (Krym).

Słabość demokracji w państwach partnerskich budzi tym samym poważne wątpliwości co do skuteczności działań transformacyjnych UE, nakierowanych na adaptację europejskich wartości. W celu oszacowania rzeczywistego poziomu dostosowania się państw partnerskich do wymagań UE można posłużyć się analizą podstawowych wskaźników, mierzonych przez najbardziej powszechne instytuty badawcze. Jednym z najpopularniejszych narzędzi pomiaru zdolności absorp-

45 Zastosowana klasyfikacja została opracowana na podstawie wybranych kategorii indeksu integracji europejskiej dla państw Partnerstwa Wschodniego, odzwierciedlającego postęp poczyniony przez partnerów w kierunku integracji z UE (*Eastern Partnership Index*). Zob. *Eastern Partnership Index*, <http://eap-index.eu> [3.08.2019].

46 *The Struggle for Good Governance in Eastern Europe*, s. 10-21.

47 E. Lucas, *A Decade of the Eastern Partnership*, Center for European Policy Analysis, 13.05.2019, <https://www.cepa.org/a-decade-of-the-eastern-partnership> [3.08.2019].

cyjnej państw jest wskaźnik demokracji, mierzony corocznie przez fundację Freedom House.

Analiza raportów fundacji, zatytułowanych *Nations in Transit*, z ostatnich dziesięciu lat istnienia Partnerstwa Wschodniego pokazuje, że indeks demokracji w sześciu państwach partnerskich pozostał na tym samym poziomie, a w niektórych przypadkach uległ nawet pogorszeniu (Azerbejdżan i Ukraina). Państwa, które były zaliczane do reżimów hybrydowych 10 lat temu (Gruzja, Mołdawia i Ukraina), nie zmieniły swojej pozycji w rankingu. Każde z nich w ostatniej dekadzie doświadczyło siłowych zmian politycznych, ale ich system polityczny nie uległ przeobrażeniu. Reżimy autorytarne Azerbejdżanu, Armenii i Białorusi uległy nawet konsolidacji w tym okresie.

Tabela 1. Poziom demokracji w latach 2008-2018 (1 – najbardziej demokratyczne, 7 – najmniej demokratyczne)

Państwo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Armenia	5,21	5,39	5,39	5,43	5,39	5,36	5,36	5,36	5,36	5,39	5,43
Azerbejdżan	6,0	6,25	6,39	6,46	6,57	6,64	6,68	6,75	6,86	6,93	6,93
Białoruś	6,71	6,57	6,50	6,57	6,68	6,71	6,71	6,71	6,64	6,61	6,61
Gruzja	4,79	4,93	4,93	4,86	4,82	4,75	4,68	4,64	4,61	4,61	4,68
Mołdawia	5,0	5,07	5,14	4,96	4,89	4,82	4,86	4,86	4,89	4,93	4,93
Ukraina	4,25	4,39	4,39	4,61	4,82	4,86	4,93	4,75	4,68	4,61	4,64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Freedom House, *Nations in Transit*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2018> [3.08.2019].

Taki rozwój sytuacji w państwach partnerskich warunkuje kolejne założenie, że polityka i działania Unii Europejskiej stanowią tylko połowę sukcesu. Normatywne, miękkie przyciąganie UE nie jest wyłącznie procesem jednostronnym, ale zależy także od woli i zdolności adaptacji wschodnich sąsiadów do unijnych oraz międzynarodowych standardów i reguł⁴⁸. Innymi słowy, poziom realizacji celów UE warunkowany jest stopniem konwergencji prawnej, politycznej i gospodarczej w państwach partnerskich, co w znacznej mierze uzależnione jest od woli elit politycznych, bardzo często przyjmujących model selektywnej implementacji założeń UE. Większość badań pokazuje, że wyższy poziom demokratyzacji reprezentowany przez władze danego państwa

wpływa na chęć wprowadzania zmian wymaganych przez UE⁴⁹. Rząd demokratycznym o gospodarce rynkowej łatwiej adaptować się do wymogów UE niż rząd autorytarnym, które z reguły są odporne na wszelkie oddolne naciski dotyczące przeprowadzania reform⁵⁰.

Z kolei biorąc pod uwagę ogólny poziom wolności politycznych w zestawieniu poszczególnych państw w ostatnich 11 latach (ostatni raport *Freedom in the World* obejmuje już 2019 r.), sytuacja nie uległa poprawie w żadnym z państw Partnerstwa Wschodniego. Regres nastąpił zaś w przypadku Ukrainy, która z pozycji państwa „wolnego” (*free*) spadła do poziomu „częściowo wolnego” (*partly free*)⁵¹.

Tabela 2. Poziom wolności politycznej w roku 2008 i 2019 według *Freedom in the World* (0 – najmniej wolne, 100 – najbardziej wolne)

Państwo	2008	2019
Armenia	Częściowo wolna (Partly Free)	Częściowo wolna (Partly Free)
Azerbejdżan	Brak wolności (Not Free)	Brak wolności (Not Free)
Białoruś	Brak wolności (Not Free)	Brak wolności (Not Free)
Gruzja	Częściowo wolna (Partly Free)	Częściowo wolna (Partly Free)
Mołdawia	Częściowo wolna (Partly Free)	Częściowo wolna (Partly Free)
Ukraina	Wolna (Free)	Częściowo wolna (Partly Free)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Freedom House, *Freedom in the World Countries*, <https://freedomhouse.org/report/countries-world-freedom-2019> [3.08.2019].

Ogólnej analizie sytuacji panującej w państwach Partnerstwa Wschodniego można dokonać na podstawie wskaźników dotyczących stabilności politycznej i praworządności, zakresu reform ekonomicznych i współpracy międzynarodowej, opracowanych przez niemiecką Fundację Bertelsmanna, tzw. Bertelsmann Stiftung’s Transformation Index – BTI⁵².

49 Ibidem, s. 444.

50 M. Sus, op.cit., s. 21.

51 Dane liczbowe według raportu *Freedom in the World* z 2018 r. nieznacznie różnią się w przypadku poszczególnych państw (Ukraina – 62, Mołdawia – 61, Gruzja – 64, Armenia – 45 Białoruś – 21, Azerbejdżan – 12). Nie zmienia to jednak ogólnego statusu wolności (*Freedom Status*) w stosunku do 2019 r. Zob. Freedom House, *Freedom in the World 2018*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> [4.08.2019].

52 *Transformation Index BTI 2018*, ed. Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-797-9_1.pdf [3.08.2019].

Tabela 3. Indeks transformacji (Bertelsmann Transformation Index Foundation) w 2008 i 2018 r. dla sześciu państw Partnerstwa Wschodniego (10 – najbardziej demokratyczne)

Państwo	Armenia	Azerbejdżan	Białoruś	Gruzja	Mołdawia	Ukraina
2008	6,4 (41)	4,51 (87)	4,47 (89)	6,60 (38)	5,93 (60)	6,93 (35)
2018	5,58 (61)	4,13 (100)	4,72 (86)	6,42 (42)	5,96 (54)	6,54 (36)
Tendencja	↓	↓	↑	↓	↑	↓

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Transformation Index BTI 2018*, ed. Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-797-9_1.pdf [3.08.2019].

Przeprowadzona analiza wykazała, że w okresie 10 lat we wszystkich państwach partnerskich, oprócz Mołdawii i Białorusi, nastąpiła tendencja spadkowa Indeksu Transformacji, co oznacza stagnację procesu reform oraz pogorszenie się współczynników transformacji w 2018 r. Największy spadek w rankingu wśród analizowanych państw miał miejsce w przypadku Armenii – z 41 na 61 miejsce – oraz Azerbejdżanu – z 87 na 100 pozycję. Nieco mniejszą fluktuację wahań w rankingu zaobserwować można na Ukrainie – różnica jednego punktu w stosunku do 2008 r., choć w 2016 r. spadek był znaczący – z 35 na 52 pozycję. Taka tendencja w rozwoju państw wynika zarówno z sytuacji wewnętrznej, w tym konsolidacji rządów autorytarnych (Azerbejdżan) czy półautorytarnych (Armenia), jak i władzy grup oligarchów (Ukraina), wszechobecnej korupcji oraz braku wolności gospodarczych. Kwestionuje to po raz kolejny efektywność transformacyjnej siły Unii w motywowaniu partnerów do głębszych przeobrażeń⁵³.

Postęp sześciu państw Partnerstwa Wschodniego w trwałym rozwoju demokracji i integracji europejskiej został zmierzony również na podstawie kolejnej edycji Indeksu Partnerstwa Wschodniego z 2017 r.⁵⁴ Przeprowadzony został pomiar implementacji głębokości, a także formalnego stopnia przyjęcia norm i legislacji UE na podstawie analizy kroków dokonanych przez partnerów na drodze do dobrych rządów, w tym ochrony demokracji i praw człowieka, trwałego rozwoju i integracji z UE. W konstrukcji indeksu wyróżniono dwa wymiary inte-

⁵³ B. Piskorska, op.cit., s. 449.

⁵⁴ Pierwsza edycja indeksu pochodzi z 2011 r. – *European Integration Index for Eastern Partnership Countries*, International Renaissance Foundation in cooperation with the Open Society Foundation, November 2011, https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/European-Integration-Index_2011.pdf [3.08.2019]; Eastern Partnership Civil Society Forum, *Eastern Partnership Index 2017. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development*, December 2018, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/#section-fillup-1> [3.08.2019].

gracji europejskiej państw partnerskich: zbliżenie (*Approximation*), rozumiane jako zakres, w jakim państwa PW implementowały kluczowe normy i standardy międzynarodowe, oraz powiązania (*Linkage*) pomiędzy biznesem, społeczeństwem obywatelskim, obywatelami i rządami państw beneficjentów i państw UE. Wymiar pierwszy obejmuje trzy sekcje: głębokość i trwałość demokracji⁵⁵, integrację europejską i konwergencję⁵⁶ oraz trwały rozwój⁵⁷. Drugi zaś: bezpieczeństwo międzynarodowe, dialog polityczny i współpracę⁵⁸, współpracę sektorową i przepływ handlu⁵⁹ oraz obywateli w Europie⁶⁰.

W porównaniu z poprzednią edycją indeksu z 2011 r., w której odnotowano podział na dwie grupy państw⁶¹ na podstawie wysiłków zmierzających do integracji europejskiej, pozostawiając Armenię na pozycji balansowania pomiędzy dwiema grupami, w 2017 r. – ze względu na stagnację procesu reform w Mołdawii – zbliżenie Armenii w niektórych obszarach paradoksalnie osiągnęło lub nawet wyprzedziło poziom trzech państw stowarzyszonych z UE⁶². Ukraina jest zdecydowanie prekursorem w kategorii „zbliżenia” z UE, tuż za nią sytuują się kolejno Armenia, Mołdawia i Gruzja. Jednakże w kategorii „powiązań” z UE Ukraina ustępuje miejsca Mołdawii i Gruzji. Azerbejdżan i Białoruś w obu sektorach zajmują dwie ostatnie pozycje.

- 55 Głębokość i trwałość demokracji mierzona jest poprzez przyjęcie i implementację zasad demokracji i praw człowieka zdefiniowanych przez Radę Europy, OBWE, łącznie z procesem helsińskim.
- 56 Integracja europejska i konwergencja mierzona jest na podstawie spójności państw partnerskich z normami UE w dziedzinie handlu, bezpieczeństwa, migracji, energii, środowiska i infrastruktury transportowej.
- 57 Trwały rozwój mierzony jest na podstawie prowadzonej polityki zrównoważonego rozwoju państw partnerskich i zakresu osiągniętych celów zrównoważonego rozwoju zdefiniowanych przez ONZ.
- 58 Bezpieczeństwo międzynarodowe, dialog polityczny i współpracę mierzy się na podstawie stopnia, w jakim państwa partnerskie i państwa członkowskie UE współpracują w kluczowych obszarach bezpieczeństwa międzynarodowego, obrony, zarządzania granicą i rozwoju.
- 59 Współpraca sektorowa i przepływ handlu mierzone są na podstawie zakresu, w jakim handel i inwestycje parterów integrują się z UE. Integracja źródeł energii/rynków i docelowych powiązań transportowych oceniana jest odrębnie.
- 60 Obywatele w Europie – pomiar tego obszaru odbywa się na podstawie skali mobilności, migracji i przepływu komunikacji pomiędzy obywatelami obu stron.
- 61 Faworytami na drodze do integracji europejskiej, a tym samym państwami o najwyższych aspiracjach członkowskich, były kolejno: Mołdawia, Gruzja i Ukraina. Pozostałe państwa, które nie wyrażały zainteresowania wstąpieniem do UE, to: Armenia, Azerbejdżan i Białoruś. Zob. *European Integration Index for Eastern Partnership Countries*, 2011, s. 8.
- 62 *Eastern Partnership Index 2017*, s. 8-9.

Należy zaznaczyć, że integracja europejska państw Partnerstwa Wschodniego z UE jest tu rozumiana jako podstawowa i wielowymiarowa koncepcja, obejmująca zbliżenie norm, zwiększenie wymiany gospodarczej oraz głębszych powiązań transnarodowych wiążących społeczeństwa, a także częstsze kontakty pomiędzy ludźmi. To szerokie pojęcie integracji oznacza, że członkostwo lub stowarzyszenie z UE może być celem lub stanem końcowym procesu integracyjnego. Nie ogranicza się wyłącznie do normatywnego podejścia lub środków harmonizacji z normami i standardami UE, ale jest również odzwierciedleniem aktualnych przeobrażeń społecznych, ekonomicznych i politycznych⁶³. Poziom relacji umownych pomiędzy obiema stronami postrzegany jest jako element znacznie szerszego procesu, który nie jest prowadzony czy kontrolowany jedynie przez rządy i negocjacje międzyrządowe. Integracja europejska jest tu raczej widziana jako niehierarchiczny, sieciowy proces, w którym obywatele, stowarzyszenia obywatelskie i organizacje biznesu odgrywają równie istotną rolę. Wzajemne zależności pomiędzy tymi aktorami są zasadnicze dla historycznego rozwoju samej UE, jako że są motywacją i wsparciem dla elit politycznych do podjęcia prawnych i instytucjonalnych kroków w kierunku bliższej integracji.

2.2. Implementacja powiązań umownych państw Partnerstwa Wschodniego z Unią Europejską

W oficjalnym dokumencie Partnerstwa Wschodniego zadeklarowano, iż „ogólne ramy utrzymywania relacji między UE a jej sześcioma wschodnimi partnerami zapewnianie są przez stosowne dwustronne porozumienia, takie jak umowy stowarzyszeniowe, jak również agendę stowarzyszeniową i priorytety partnerstwa...”. Faktycznie, najbardziej widocznym i ważnym osiągnięciem procesu są porozumienia stowarzyszeniowe (*Association Agreements – AA*) podpisane w 2014 r. przez Ukrainę, Gruzję i Mołdawię⁶⁴, jak również agendy stowarzyszeniowe

⁶³ Ibidem, s. 12.

⁶⁴ Porozumienia stowarzyszeniowe stanowią indywidualne, wszechstronne podstawy traktatowe, regulujące polityczne i gospodarcze relacje między UE a trzema wymienionymi państwami. Choć porozumienia dostosowane są do specyfiki klimatu politycznego i ekonomicznego każdego z państw, ustanawiają zarazem zestaw wspólnych celów i mechanizmów ich implementacji. Pierwszymi państwami, które ratyfikowały porozumienia, były Gruzja i Mołdawia. Ukraina sto-

(*Association Agendas*)⁶⁵. Znaczącym ich elementem są porozumienia o pogłębionej strefie wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreements* – DCFTA). Zawarcie obu rodzajów umów traktowane jest jako moment przełomowy, ustanawiający nowy okres współpracy politycznej i integracji gospodarczej pomiędzy stronami, i określane jako znaczący sukces polityki zagranicznej UE, a jednocześnie dowód na zwiększenie *soft power* Unii Europejskiej poza jej granicami.

Porozumienia z trzema państwami zawierają zobowiązanie stron do długoterminowych stosunków opartych na promocii fundamentalnych zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa. Inicjatywy polityczne, które są podstawą agendy UE, obejmują wsparcie reform konstytucyjnych, administracji i sądownictwa, a także ułatwienia handlu z UE i mobilności. Kamieniem milowym implementacji porozumień było wprowadzenie reżimu bezwizowego dla obywateli trzech państw. Pierwszym państwem objętym reżimem bezwizowym była Mołdawia (od 28 kwietnia 2014 r.), następne były Ukraina (od 11 maja 2017 r.) i Gruzja (od 28 marca 2017 r.)⁶⁶. W 2014 r. weszło w życie porozumienie o ułatwieniach wizowych i readmisji z Armenią i Azerbejdżanem. Trwają też negocjacje z Białorusią. W przypadku samej Ukrainy w 2018 r. odnotowano wydanie 5 mln paszportów biometrycznych, a około 1 mln obywateli skorzystało z ruchu bezwizowego; przepływ osób wzrósł przy tym o 14% w porównaniu z 2017 r.⁶⁷ Jednakże pomimo spełnienia niezbędnych kryteriów Komisja Europejska w raporcie wskazała na potrzebę walki z korupcją i przeciwdziałania nielegalnej migracji⁶⁸.

sowała tymczasowo porozumienia od 1 stycznia 2016 r., natomiast pełne wprowadzenie w życie nastąpiło 1 września 2017 r.

- 65 European Commission, *The EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine*, Memo, Brussels, 23.06.2014, http://europa.eu/rapid/press-re-lease_MEMO-14-430_en.htm [5.08.2019].
- 66 Liberalizacja wizowa obejmuje pobyty krótkoterminowe na terytorium Unii Europejskiej do 90 dni w ciągu każdego półrocza dla obywateli objętych reżimem bezwizowym państw. Nie daje im to możliwości legalnego podejmowania pracy.
- 67 *Ukraine's Implementation of 20 Eastern Partnership Deliverables for 2020*.
- 68 European Commission, *Second report under the visa suspension mechanism*, Brussels, 19.12.2018 COM(2018) 856 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf [5.08.2019]; European Commission, *Commission reports on fulfilment of visa-free requirements by Western Balkans and Eastern Partnership countries*, Brussels, 19.12.2018, Press release, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6819_en.htm [5.08.2019].

Założeniem wypracowanych umów było przekonanie elit i zmobilizowanie społeczeństwa do reform, mimo że porozumienie nie oznacza obietnicy członkostwa ani pomocy finansowej, która przysługuje państwom kandydującym do UE⁶⁹. Umowy nie mogą być jednakże traktowane wyłącznie jako instrumenty techniczne, proceduralne, ale powinny stanowić część szerszego procesu politycznego. Implementacja postanowień w ramach porozumień stowarzyszeniowych i DCFTA jest obecnie dużym wyzwaniem, a zobowiązanie do zapewnienia dalszego sukcesu tych inicjatyw pozostaje celem ważniejszym niż kiedykolwiek. Barię trudniącą właściwą realizację zobowiązań są grupy oligarchiczne, które ingerują w ten proces, ograniczając rządy prawa, a tym samym odporność państw, i stanowią przeszkodę we wprowadzaniu reform. Dlatego Unia Europejska, zainteresowana wzmocnieniem odporności poprzez podejmowane reformy, bardziej stanowczo powinna uwzględnić czynnik oligarchiczny, działający destrukcyjnie na proces demokratyzacji⁷⁰.

Efekt końcowy trzech wypracowanych umów można zatem uznać jedynie za częściowy sukces. Obecnie Partnerstwo Wschodnie rozpadło się na trzy podstawowe kategorie⁷¹. Pierwszą stanowią tzw. państwa awangardy, które podpisały trzy wypracowane porozumienia (Ukraina, Mołdawia i Gruzja). Do drugiej grupy zaliczana jest Armenia, z którą UE ustanowiła nowy, uzależniony od realiów, model słabszej integracji. Ze względu na orientację jej polityki gospodarczej i zobowiązania poczynione względem Rosji (członkostwo w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej – EUG) 24 listopada 2017 r. podpisano nowy typ porozumienia – o wszechstronnym i wzmocnionym partnerstwie (*Com-*

69 European Parliament's Committee on Foreign Affairs, *The state of implementation of the associations and free trade agreements with Ukraine, Georgia and Moldova with a particular focus on Ukraine and systemic analysis of key sectors*, 16.12.2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603836/EXPO_STU\(2017\)603836_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603836/EXPO_STU(2017)603836_EN.pdf) [5.08.2019].

70 D. Cenuşa, *EU policy on strengthening resilience in Moldova, Ukraine and Georgia. Between the rule of law and oligarchic influence*, „CEPS Papers in Liberty and Security in Europe” 2019, no. 2; W. Konończuk, K. Kakachia, *Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms*, 24.05.2017, http://www.3dcftas.eu/system/tdf/Oligarchs_14%20June_FINAL_o.pdf?file=1&type=node&id=358%20 [5.08.2019].

71 G. Sasse, *Lessons learnt from the Eastern Partnership*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4, s. 50-51 [5.08.2019].

prehensive and Enhanced Partnership Agreement – CEPA)⁷². Jest to pierwsze tego typu porozumienie podpisane przez UE z państwem członkowskim EUG. Choć umowa zakłada rozwój dialogu politycznego i zacieśnienie współpracy handlowej i gospodarczej, przewiduje też możliwość liberalizacji ruchu wizowego oraz korzystanie z pomocy finansowej UE. Nie ma jednak charakteru umowy stowarzyszeniowej, nie doprowadzi też do powstania pogłębionej strefy wolnego handlu⁷³. Trzecia grupa obejmuje państwa zainteresowane jedynie gospodarczą współpracą z UE, tj. Azerbejdżan i Białoruś. Azerbejdżan skutecznie unika związania się z jednym z partnerów i stara się czerpać korzyści zarówno z kontaktów z UE – na podstawie wszechstronnej umowy niegwarantującej ani stowarzyszenia, ani pogłębionej strefy wolnego handlu⁷⁴ – jak i ze współpracy z Rosją. Pomimo zniesienia przez UE w 2017 r. sankcji wobec Białorusi, państwo to nie jest objęte żadnym z wymienionych typów umów, a obecne relacje ograniczają się do wymiaru multilateralnego, w szczególności dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Jak pokazują wskazane przykłady, pomimo ogólnej idei Partnerstwa obejmującej wszystkie sześć państw, polityka UE musi być zorientowana bardziej na dyferencjację, zgodną z priorytetami politycznymi poszczególnych państw adresatów.

Choć na kompleksową ocenę funkcjonowania porozumień jest jeszcze nieco za wcześnie, w państwach Partnerstwa istnieje coraz większe przekonanie, że najważniejszy element umów stowarzyszeniowych – DCFTA – nie spowoduje oczekiwanego wzrostu ekonomicznego, bowiem obecna oferta UE nie jest w stanie pomóc w krótkim czasie.

72 Jest to pierwsze tego typu porozumienie podpisane przez UE z państwem członkowskim EUG. European Commission, *EU-Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA)*, Brussels, 25.9.2017 JOIN(2017), 37 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_comprehensive_and_enhanced_partnership_agreement_cepa.pdf [5.08.2019].

73 Należy wskazać, że Armenia przyjęła ostrożną politykę balansowania pomiędzy UE a Rosją, co wynika zarówno z uwarunkowań strategicznych (potrzeba wsparcia wobec konfliktu z Azerbejdżanem), jak i instytucjonalnych (członkostwo w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej).

74 Takie rozwiązanie wynika też z faktu, że Azerbejdżan nie jest członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Obie strony w lipcu 2018 r. przyjęły Priorytety Partnerstwa, mające wzmacniać agendę dwustronną i współpracę finansową w latach 2018-2020. Zob. European External Action Service, *Partnership Priorities between the EU and Azerbaijan reinforce the bilateral agenda*, Bruxelles, 11.07.2018, Press releases, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/48244/partnership-priorities-between-eu-and-azerbajjan-reinforce-bilateral-agenda_en [5.08.2019].

Niemniej jednak można odnotować pierwsze pozytywne efekty⁷⁵. Porozumienia spowodowały wzrost handlu i możliwości inwestycyjnych: wiele przedsiębiorstw z państw objętych DCFTA zwiększyło eksport do UE od 2015 r. – Gruzja o 35%, Mołdawia o 40%, Ukraina o 26%⁷⁶. Wartość handlu pozostałych, nieobjętych DCFTA państw również wzrosła – w przypadku Armenii o 12%, Azerbejdżanu o 28% i Białorusi o 16%. Sześć państw partnerskich razem jest obecnie dziesiątym partnerem handlowym UE. Unia udzieliła łącznie 125 tys. euro pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorstw (SME), co wsparło ich rozwój i zatrudnienie w regionie⁷⁷. Tylko w samej Mołdawii wartość eksportu związanego z UE na poziomie 63% kompensuje straty w handlu z Rosją spowodowane nałożonym we wrześniu 2013 r. embargiem na mołdawskie kluczowe produkty eksportowe (wino)⁷⁸. Ponadto istotnie wzrósł eksport ukraińskich towarów rolno-spożywczych do UE, a w lipcu 2017 r. Ukraina w pełni wykorzystała bezcłowe limity na większość najważniejszych produktów rolno-spożywczych. Również eksporterzy z państw UE, w tym z Polski, pozytywnie oceniają zniesienie w ramach DCFTA istniejących do tej pory barier prawno-administracyjnych, utrudniających wcześniej dostęp do rynku UE⁷⁹. Ten zauważalny wzrost był również spowodowany przerwaniem relacji handlowych z Rosją. Jednakże, jak oceniają eksperci, koszty dostosowania się do nowych reguł mogą być dla Ukrainy za wysokie nie tylko ze względu na ekonomiczne konsekwencje wojny na Donbasie. Ukraina – inaczej niż państwa Europy Środkowej i Wschodniej – nie ma dostępu do funduszy strukturalnych i spójności, ułatwiających przyjęcie europejskiego *acquis* i rekompensujących otwarcie jej rynku.

Niewątpliwie wycofanie się ze standardów technicznych odziedziczonych po ZSRR (*GOST standards*) i przyjęcie nowoczesnych

75 T. Gylfason, I. Martínez-Zarzoso, P.M. Wijkman, *Free Trade Agreements, Institutions and the Exports of Eastern Partnership Countries*, „Journal of Common Market Studies” 2015, vol. 53, no. 6, s. 1214-1229.

76 European External Action Service, *Top 10 achievements of the Eastern Partnership in the last ten years*, Brussels, 10.05.2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eap_10_years_2019.pdf [5.08.2019].

77 *EuneighboursEast*.

78 B. Jarbik, *Eastern Partnership at 10. Rhetoric, resources and Russia*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4, s. 45.

79 A. Szeptycki, *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: nihil novi*, „Rocznik Strategiczny” 2017/2018, issue 23, s. 253.

unijnych standardów produktów, zbliżenie prawa do *acquis* UE oraz eliminacja barier taryfowych przyczyniły się do wzrostu ekonomicznego i stworzenia długoterminowych perspektyw dla modernizacji i trwałego rozwoju. Przed państwami wciąż jeszcze długa droga do osiągnięcia zbieżności przepisów, jednakże z każdym krokiem państwa stowarzyszone osiągają nie tylko większy dostęp do 500 mln jednolitego rynku UE, ale również możliwość integrowania się z globalnymi powiązaniemiami ekonomicznymi⁸⁰.

Wnioski z realizacji wybranych elementów polityki Unii wobec trzech państw Partnerstwa Wschodniego można wyciągnąć w oparciu o raport Parlamentu Europejskiego z 2017 r., podsumowujący implementację podpisanych umów⁸¹. Podkreślono w nim wagę warunkowości i spójności w utrzymaniu przez rządy trzech państw zobowiązania do implementacji reform. Zasugerowano, że UE wyolbrzymia długoterminową wartość DCFTA, ignorując krótkoterminowe koszty dla przemysłu. Ponadto nie zapewniła wystraszających funduszy na wsparcie modernizacji. Według autorów raportu oczekiwania wobec zachodniego wsparcia były zbyt duże, a makroekonomiczne założenia zbyt optymistyczne. Jednakże wsparcie UE za pośrednictwem DCFTA było szczególnie efektywne w promocji integracji ekonomicznej i sektorowej, w przywróceniu makrofinansowej stabilności we wszystkich trzech państwach oraz w realizacji głównych celów EPS – ograniczenia ubóstwa i promocji europejskich wartości⁸².

Podsumowując, należy stwierdzić, że ratyfikacja przyjętych porozumień miała również głębokie konsekwencje dla multiwektorowej polityki zagranicznej tych państw, wiążąc je z Unią i zachodnimi instytucjami bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Ponadto istnieje silne poparcie społeczne dla zachodniej integracji, widoczne głównie na Ukrainie i w Gruzji. Także w Mołdawii, mimo szerokiej skali korupcji i słabego zarządzania przez prozachodni rząd, wsparcie dla bliższego stowarzyszenia z UE pozostaje nadal silne.

80 S. Blockmans, op.cit.

81 *The state of implementation of the associations and free trade agreements with Ukraine, Georgia and Moldova.*

82 *Ibidem*, s. 76.

Zakończenie

Partnerstwo Wschodnie zostało ustanowione w celu bliższego powiązania wschodnich sąsiadów z Unią Europejską, zrównowżenia wpływów Rosji w regionie oraz utrzymania determinacji państw do proeuropejskiej drogi i gruntownych reform. Te cele zostały częściowo osiągnięte. Zauważalne są wymierne korzyści, jeśli chodzi o polityczne stowarzyszenie, relacje gospodarcze oraz zbieżność regulacji i przepisów. Jednakże program nie okazał się jednym ze strategicznych sukcesów UE, jak zakładali jego ojcowie założyciele, a region wschodniego sąsiedztwa nie stał się ani bardziej stabilny, ani bezpieczny. Nie zostały usunięte zagrożenia związane z bezpieczeństwem, które są źródłem obaw sześciu państw na wschodniej granicy UE, nie udzielono również pomocy w rozwiązaniu istniejących sporów terytorialnych w regionie.

Poza wyraźnymi rezultatami podpisania i implementacji zainicjowanych porozumień nie da się wobec tego nie zauważyć zwiększonej dynamiki zagrożeń dla bezpieczeństwa w regionie – począwszy od konfliktu w Gruzji w 2008 r., krwawej rewolucji Euromajdanu na Ukrainie w 2014 r., wojny na Donbasie trwającej od 2014 r., aneksji Krymu przez Rosję oraz konfliktu Armenii z Azerbejdżanem w 2016 r. Wydaje się, że w rzeczywistości poprzez szeroko technokratyczne podejście i strategiczne ambicje dotyczące partnerstwa Unia w pewnym stopniu oddała pole do działania innym, bardziej realistycznym potęgom, zezwalając na redefinicję mapy regionu.

Patrząc retrospektywnie na dekadę funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego, można stwierdzić, że w ciągu tego czasu Unia Europejska, z jednej strony, do początku 2014 r. była bardzo aktywna w wykonywaniu strategii, czego przykładem były nadzieje na sukces szczytu PW w Wilnie w 2013 r. Z drugiej strony, w latach 2014-2015 Partnerstwo weszło w fazę stagnacji z powodu kryzysu i wojny na Ukrainie. Stanowisko Unii wobec bloku państw było początkowo bardzo optymistyczne w kontekście przyszłego sukcesu dotyczącego przyciągnięcia państw adresatów w obręb sfery jej wpływów, ale wraz z początkiem kryzysu na Ukrainie państwa te zaczęły być postrzegane jako bufor potrzebny do zabezpieczenia wschodniej granicy UE.

Biorąc pod uwagę trudności z jednoznaczną oceną dekady Partnerstwa Wschodniego przez badaczy, ekspertów, można przyjąć założenie, że efekty oddziaływania transformacyjnego UE należy oceniać ambiwalentnie. Zauważalne są bowiem zarówno znaczące sukcesy, jak

i porażki polityki zewnętrznej UE wobec regionu. Wobec tego obchodzona dziesiąta rocznica powinna być okazją nie tyle do gratulacji, ile do trzeźwej refleksji nad przyszłością tej inicjatywy. Unia Europejska z pewnością musi przemyśleć sposób radzenia sobie ze strategicznymi wyzwaniami, jeśli chce świętować w przyszłości dwudziestolecie Partnerstwa Wschodniego. Z pewnością nie powinna iść jednak na kompromis w kwestii własnych wartości, bezpieczeństwa i postępu społeczno-gospodarczego jej wschodnich sąsiadów.

Bibliografia

- Barburska O., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Warszawa 2019.
- Bildt C., Sikorski R., *Persisting towards a Europe without dividing lines*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4.
- Blockmans S., *The Eastern Partnership at 10: the road to hell is paved with good intentions*, „CEPS in Brief”, 6.05.2019, <https://www.ceps.eu/the-eastern-partnership-at-10/> [26.07.2019].
- Cenuşa D., *EU policy on strengthening resilience in Moldova, Ukraine and Georgia. Between the rule of law and oligarchic influence*, „CEPS Papers in Liberty and Security in Europe” 2019, no. 2.
- Commission of the European Communities, *Eastern Partnership*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2008), 823/4, Brussels, 3.12.2008, <http://eapereg.org/attachments/article/198/EaP%20Brussels%202008.pdf> [17.07.2019].
- Commission of the European Communities, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, COM(2004) 373 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf [17.07.2019].
- Eastern Partnership Civil Society Forum, *Eastern Partnership Index 2017. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development*, December 2018, <https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/#section-fillup-1> [3.08.2019].
- EU Neighbours East, *Opinion Survey 2018: Regional Overview, 3rd Wave (Spring 2018), OPEN Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood, June 2018*, https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/201807/EU%20NEIGHBOURS%20east_AnnualSurvey2018report_EaPOverview.pdf [26.07.2019].
- EU NEIGHBOURSeast*, <https://www.euneighbours.eu/en/east/eu-in-action/eap10> [3.08.2019].

- European Commission, *20 Deliverables for 2020: State of play in 2018*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_deliverables_factsheet_2018.pdf [20.07.2019].
- European Commission, *A New Response to a Changing Neighbourhood*, Brussels, 25.05.2011 COM(2011) 303 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0303> [19.07.2019].
- European Commission, *Commission reports on fulfilment of visa-free requirements by Western Balkans and Eastern Partnership countries*, Brussels, 19.12.2018, Press release, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6819_en.htm [5.08.2019].
- European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, COM(2018) 460, 14.06.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN> [26.07.2019].
- European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP)*, Brussels, 18.11.2015 JOIN(2015) 50 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf [19.07.2019].
- European Commission, *Second report under the visa suspension mechanism*, Brussels, 19.12.2018, COM(2018) 856 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf [5.08.2019].
- European Commission, *The EU's Association Agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine*, Memo, Brussels, 23.06.2014, http://europa.eu/rapid/press-re-lease_MEMO-14-430_en.htm [5.08.2019].
- European Commission, *EU-Armenia Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA)*, Brussels, 25.9.2017 JOIN(2017), 37 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_comprehensive_and_enhanced_partnership_agreement_cepa.pdf [5.08.2019].
- European Council, Council of the European Union, *Celebrating 10 years of the Eastern Partnership*, 10.05.2019, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/05/10/celebrating-10-years-of-the-eastern-partnership/> [26.07.2019].
- European Council, Council of the European Union, *Eastern Partnership Foreign Ministers meeting*, 13.05.2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2019/05/13/> [17.07.2019].
- European External Action Service, *EU revises the 20 key deliverables for 2020 for the Eastern Partnership*, 13.06.2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/28117/eu-revises-20-key-deliverables-2020-eastern-partnership_en [20.07.2019].
- European External Action Service, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Riga, 21-22.05.2015, http://eeas.europa.eu/eastern/docs/riga-declaration-220515-final_en.pdf [20.07.2019].

- European External Action Service, *Partnership Priorities between the EU and Azerbaijan reinforce the bilateral agenda*, Bruxelles, 11.07.2018, Press releases, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/48244/partnership-priorities-between-eu-and-azerbaijan-reinforce-bilateral-agenda_en [5.08.2019].
- European External Action Service, *Top 10 achievements of the Eastern Partnership in the last ten years*, Brussels, 10.05.2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eap_10_years_2019.pdf [5.08.2019].
- European Integration Index for Eastern Partnership Countries*, International Renaissance Foundation in cooperation with the Open Society Foundation, November 2011, https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/European-Integration-Index_2011.pdf [3.08.2019].
- European Parliament's Committee on Foreign Affairs, *The state of implementation of the associations and free trade agreements with Ukraine, Georgia and Moldova with a particular focus on Ukraine and systemic analysis of key sectors*, 16.12.2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603836/EXPO_STU\(2017\)603836_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603836/EXPO_STU(2017)603836_EN.pdf) [5.08.2019].
- Freedom House, *Nations in Transit*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2018> [3.08.2019].
- Freedom House, *Freedom in the World 2018*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> [4.08.2019].
- Grabbe H., *The EU's Transformative Power. Europeanisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*, London 2005.
- Grosse T. G., *Geopolityka Unii Europejskiej. Przykład wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Przegląd Natoliński. Nowa Europa” 2010, nr 1.
- Gylfason T., Martínez-Zarzoso I., Wijkman P. M., *Free Trade Agreements, Institutions and the Exports of Eastern Partnership Countries*, „Journal of Common Market Studies” 2015, vol. 53, no. 6.
- Jarbić B., *Eastern Partnership at 10. Rhetoric, resources and Russia*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4.
- Jaroszewicz M., *Komisja Europejska za zmianą zasad finansowania polityki sąsiedztwa*, „Analizy OSW”, 6.06.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-06/komisja-europejska-za-radykalna-zmiana-zasad-finansowania-polityki> [27.07.2019].
- Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Brussels, 24.11.2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf> [20.07.2019].
- Eastern Partnership Index*, <http://eap-index.eu> [20.07.2019].
- Jones A., De Groof E., Kahiluoto J., *Governing New Broad Instrument for EU External Action: the ins and outs of the institutional power struggle*, „Briefing Note” 2018, no. 107, <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN107-Governing-a-new-broad-instrument-for-EU-external-action-ECDPM-December-2018.pdf> [26.07.2019].

- Konończuk W., Kakachia K., *Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms*, 24.05.2017, http://www.3dcftas.eu/system/tdf/Oligarchs_14%20June_FINAL_o.pdf?file=1&type=node&id=358%20 [5.08.2019].
- Leonard M., *Europe's Transformative Power*, „CER Bulletin” 2005, no. 40, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power> [17.07.2019].
- Lucas E., *A Decade of the Eastern Partnership*, Center for European Policy Analysis, 13.05.2019, <https://www.cepa.org/a-decade-of-the-eastern-partnership> [3.08.2019].
- Maszkiewicz M., *Resetting the Eastern Partnership*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4.
- Nitoiu C., Sus M., *Introduction: The Rise of Geopolitics in the EU's Approach in its Eastern Neighbourhood*, „Geopolitics” 2019, vol. 24, issue 1.
- Nixey J., *The Eastern Partnership at 10. What is there to celebrate?*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW” 2011, nr 36, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_36_o.pdf [17.07.1019].
- Piskorska B., *Soft power w polityce Unii Europejskiej wobec państwa Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017.
- Prodi R., *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, wystąpienie na „Peace, Security And Stability – International Dialogue and the Role of the EU” Sixth ECSA-World Conference w Brukseli (5-6.12.2002), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [19.07.2019].
- Regulation (eu) no 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 march 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument*, 15.3.2014, Official Journal of the European Union L 77/27, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/enp-regulation-11032014_en_o.pdf.
- Sasse G., *Lessons learnt from the Eastern Partnership*, „New Eastern Europe” 2019, issue 3-4.
- Stępniewski T., *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, R. 10, z. 2.
- Strzałkowski M., *Szczyt Partnerstwa Wschodniego w 10. rocznicę jego powołania*, 14.05.2019, EurActiv.pl, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/szczyt-partnerstwa-wschodniego-w-10-rocznicze-jego-powolania/> [26.07.2019].
- Sus M., *Unia Europejska jako siła transformacyjne na Wschodzie w latach 2009-2013. Przypadek Ukrainy*, „Zeszyty Natolińskie” 2014, nr 56.
- Szeptycki A. *Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy: nihil novi*, „Rocznik Strategiczny” 2017/2018, issue 23.

- The Institute for European Policies and Reforms (IPRE), *20 Deliverables for 2020 for the Eastern Partnership – 2018 State of Play on Moldova*, 19.12.2018, <https://ipre.md/2018/12/19/20-de-rezultate-ale-parteneriatului-estic-catre-2020-bilantul-anului-pentru-moldova/?lang=en> [20.07.2019].
- The Struggle for Good Governance in Eastern Europe*, ed. M. Emerson, D. Cenușă, T. Kovziridze, V. Movchan, Brussels–London 2018.
- Transformation Index BTI 2018*, ed. Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-797-9_1.pdf [3.08.2019].
- Treaty on the European Union*, „Official Journal of the European Union”, C83/15, 30.03.2010, <http://eur-lex.eu> [17.07.2019].
- Trisl Ch., Bachmann V., *European Self-Perceptions: The EU's Geopolitical Identity and Role in Official Documents and Speeches*, [w:] *Perception of the EU in Eastern Europe and Sub-Saharan Africa. Looking from the Outside*, eds. V. Bachmann, M. Müller, Springer 2019.
- Ukraine's Implementation of 20 Eastern Partnership Deliverables for 2020*, Monitoring by the Ukrainian national platform of the EaP Civil Society Platform State of Play as of 1 September 2018, <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Ukraine-s-Implementation-of-20-Eastern-Partnership-Deliverables-for-2020.pdf> [20.07.2019].