



Analiza *natolińska*

13(72)2013

Partnerstwo Wschodnie w 2013 roku.

Pokryzysowy *setback* czy szansa na przełom?

Monika Sus

Streszczenie:

Celem niniejszej analizy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile stan Partnerstwa Wschodniego po szczycie w Wilnie może być przejawem pokryzysowego *setback* i czy istnieją przesłanki ku temu, aby perturbacje związane z odmową podpisania umowy stowarzyszeniowej przez Kijów mogły stać się katalizatorem dla zdynamizowania przyszłych relacji Unii ze Wschodem. Podstawą do przeprowadzenia takiej analizy będzie zbadanie, w jaki sposób wskazywane przez ekspertów skutki kryzysu dla europejskiej polityki zagranicznej faktycznie wpłynęły na rozwój wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Artykuł zakończy rozważania dotyczące szans na przełom we wschodnim wymiarze polityki sąsiedztwa w kontekście wydarzeń na szczycie w Wilnie.



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

1. WPROWADZENIE

Wydarzenia, jakie miały miejsce w ciągu ostatniej dekady w Unii Europejskiej – fiasko projektu unijnej konstytucji, narastający eurosceptycyzm w wielu krajach członkowskich, długotrwałe negocjacje Traktatu z Lizbony, które ujawniły znaczne różnice między państwami członkowskimi w zakresie gotowości i chęci przekazywania kompetencji narodowych na poziom unijny – wskazują na spowolnienie tempa integracji europejskiej. Kryzys finansowy, który wybuchł na przełomie 2008 i 2009 roku, przyczynił się do dalszego osłabienia pozycji Unii Europejskiej zarówno pod kątem ekonomicznym, jak i politycznym.

Mimo apeli ekspertów i naukowców z czołowych ośrodków analitycznych, którzy ostrzegali, iż „polityka zagraniczna Unii Europejskiej nie może stać się ofiarą kryzysu w strefie euro”¹, załamanie gospodarcze niewątpliwie znacząco wpłynęło na wszystkie pozostałe obszary integracji europejskiej, w tym na politykę zagraniczną². W corocznych raportach Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych (*European Council for Foreign Relations, ECFR*) oceniono, iż w 2010 r. kryzys doprowadził do marginalizacji unijnej polityki zagranicznej: „w pierwszy rok po Lizbonie europejska polityka zagraniczna miała rozkwitnąć, lecz zamiast tego kryzys euro przyczynił się do jej marginalizacji³. Kolejne edycje raportów za lata 2011 i 2012 potwierdziły ten trend⁴. Jednocześnie ostatnie cztery lata to burzliwy okres dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Rozwojowi utworzonych w latach 2008 i 2009 wymiarów regionalnych EPS – Unii dla Śródziemnomorza oraz Partnerstwa Wschodniego – towarzyszył nie tylko kryzys ekonomiczny w strefie euro, ale i wyzwania polityczne w krajach, do których inicjatywy te były kierowane. Wybuch i następstwa Arabskiej Wiosny czy wojna w Syrii determinowały rozwój unijnej polityki sąsiedztwa w wymiarze południowym. Na kierunku wschodnim do takich czynników można zaliczyć umacnianie się dyktatury na Białorusi, coraz wyraźniejsze tendencje antydemokratyczne na Ukrainie po wygranych wyborach prezydenckich przez Wiktora Janukowycza czy zawieszenie przez podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej pomiędzy UE i Ukrainą.

W kontekście wydarzeń, jakie miały miejsce w 2013 roku w relacjach Unii Europejskiej ze wschodnimi partnerami, celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile stan Partnerstwa Wschodniego po szczycie w Wilnie może być przejawem pokryzysowego *setback* i czy istnieją przesłanki ku temu, aby perturbacje związane z odmową podpisania umowy stowarzyszeniowej przez Kijów mogły stać się katalizatorem dla dynamii-

zowania przyszłych relacji Unii ze Wschodem. Podstawą do przeprowadzenia takiej analizy będzie zbadanie, w jaki sposób wskazywane przez ekspertów skutki kryzysu dla europejskiej polityki zagranicznej faktycznie wpłynęły na rozwój wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Według eksperta z Centrum Reform Europejskich załamanie gospodarki od samego początku zagrażało powodzeniu Partnerstwa Wschodniego⁵.

Po przedstawieniu sytuacji Partnerstwa Wschodniego po szczycie w Wilnie omówione zostaną potencjalne skutki kryzysu dla polityki zagranicznej i ich wpływ na jeden z jej priorytetowych obszarów – EPS wobec wschodnich sąsiadów. Artykuł zakończą rozważania dotyczące szans na przełom we wschodnim wymiarze polityki sąsiedztwa w kontekście wydarzeń na szczycie w Wilnie.

2. PARTNERTSWO WSCHODNIE PO SZCZYCIE W WILNIE

W ocenach szczytu Partnerstwa Wschodniego, zorganizowanego przez litewską prezydentkę w dniach 28–29 listopada w Wilnie, najczęściej powtarza się stwierdzenie, iż przyniósł on tzw. częściowe rezultaty⁶. Szczyt, który miał być przełomem w polityce sąsiedztwa i przejść do historii jako ten, na którym podpisano umowę stowarzyszeniową z Ukrainą – określoną przez przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso i Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a mianem „najbardziej ambitnego porozumienia, jakie Unia Europejska kiedykolwiek zaproponowała”⁷ – zakończył się jedynie parafowaniem umów z Gruzją i Mołdawią oraz zawarciem nie przynoszących przełomu porozumień z Armenią i Azerbejdżanem. Wspólna deklaracja podpisana przez wszystkich uczestników spotkania podsumowała najważniejsze osiągnięcia programu w latach 2009–2013 oraz wskazała na kolejne kroki na drodze do dalszej „ekonomicznej i politycznej” integracji z Unią Europejską⁸.

Kilka dni przed spotkaniem w Wilnie prezydent Janukowycz ogłosił, że wstrzymuje podpisanie umowy stowarzyszeniowej ze względu na obawy przed jej skutkami dla gospodarki swojego kraju⁹. Wcześniej, we wrześniu 2013 r., z planów dalszej integracji z Unią wycofała się Armenia, która ze względu na naciski ekonomiczne Moskwy zadeklarowała wstąpienie do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu¹⁰. O ile kwestia Armenii, mimo iż wywołała oburzenie m.in. posłów w Parlamencie Europejskim, była rysą na projekcie Partnerstwa Wschodniego, wycofanie się Ukrainy stało się dla projektu poważnym problemem. Pomimo

intensywnych wysiłków – choćby w postaci zainicjowania przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza misji obserwacyjnej Pata Coxa i Aleksandra Kwaśniewskiego na Ukrainie – Brukseli nie udało się nakłonić Kijowa do spełnienia postulatów, które stanowiły warunek podpisania przez Unię umowy¹¹. Zagadnieniem, które wzbudzało w Kijowie najwięcej kontrowersji, było wypuszczenie przebywającej w więzieniu byłej premier Julii Tymoszenko i zgoda na przewiezienie jej na leczenie w Berlinie. Eksperti twierdzą jednak,

Pogrążona w kryzysie strefy euro

Unia Europejska

traci swoją „miękką siłę” oddziaływania na rzecz

prężniejszych, a

mniej wymagających

graczy takich jak Turcja, Chiny

czy Rosja.

iz w obliczu zbliżającego się terminu podpisania umowy Bruksela była skłonna wycofać się z warunku uwolnienia Tymoszenko – „zapropozowano mu (Janukowyczowi) podpisanie umowy podczas gdy Tymoszenko przebywała w więzieniu, mimo zapewnień przedstawicieli UE, iż do tego nie dojdzie”¹². Podobnego zdania są analitycy z Ośrodka Studiów Wschodnich, którzy ocenili, iż „mimo widocznego braku postępu w sprawie Tymoszenko UE najprawdopodobniej jednak podjęłaby pozytywną decyzję w kwestii podpisania z Ukrainą umowy w Wilnie”¹³. Mimo to, na tydzień przed szczytem prezydent Janukowycz zdecydował o wstrzymaniu prac nad umową.

W reakcji na decyzję Kijowa Unia podtrzymała ofertę umowy przy jednoczesnym zapewnieniu, iż aby jej podpisanie było możliwe, władze Ukrainy musiałyby wykazać się wolą polityczną oraz zdecydowanymi działaniami w kierunku osiągnięcia namacalnego postępu w zakresie wymagań postawionych przez Unię w grudniu 2012 roku¹⁴.

We wspólnej deklaracji Barroso i Van Rompuy skrytykowali także rosyjskie naciski na Ukrainę¹⁵. Po spotkaniu prezydentów Ukrainy i Rosji w połowie listopada doradca prezydenta Putina Sergiej Glazjev zadeklarował gotowość Rosji do pogłębiania współpracy z Ukrainą, jeśli ta zrezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej¹⁶. W połowie grudnia Kijów i Moskwa zawarły porozumienie wprowadzające między innymi obniżkę cen rosyjskiego gazu oraz deklarację wykupu przez Rosję ukraińskich obligacji skarbowych¹⁷.

Decyzja władz Ukrainy o zawieszeniu podpisania umowy stowarzyszeniowej wywołała masowe demonstracje zwolenników integracji z Unią, które rozpoczęły się pod koniec listopada w Kijowie i innych ukraińskich miastach¹⁸. W połowie grudnia przedstawiciele trzech partii opozycyjnych: Udar, Batkiwszczyna i Swoboda oraz reprezentanci sceny pozarządowej

powołali do życia ruch społeczny o nazwie „Ogólnoukraińskie Zjednoczenie Majdan”, który domaga się wcześniejszych wyborów parlamentarnych¹⁹.

3. WPŁYW KRYZYSU W STREFIE EURO NA PARTNERSTWO WSCHODNIE

Z licznych analiz poświęconych wpływowi, jaki kryzys gospodarczy wywarł na europejską politykę zagraniczną²⁰, wyłaniają się cztery najważniejsze wnioski. Należą do nich:

- spadek zainteresowania polityką zagraniczną w państwach członkowskich,
- zróżnicowanie stopnia integracji między poszczególnymi państwami członkowskimi,
- ograniczenie zasobów przeznaczanych na politykę zagraniczną,
- spadek tzw. *power of attraction*, czyli siły przyciągania Unii Europejskiej i oddziaływania na otoczenie międzynarodowe.

W dalszej części analizy omówione będą poszczególne potencjalne skutki kryzysu i podjęta zostanie próba oceny, czy rzeczywiście osłabiły one EPS w kontekście wydarzeń, jakie miały miejsce w 2013 roku.

3.1. Spadek zainteresowania polityką zagraniczną

Według wielu ekspertów podstawową konsekwencją kryzysu w strefie euro jest spadek zainteresowania polityką zagraniczną w państwach członkowskich, które jako główni decydenci odpowiadają za nadawanie kierunku i wyznaczanie celów unijnej aktywności międzynarodowej. Jak pisze analityk renomowanej London School of Economics, Spyros Economides: „kryzys w strefie euro zmarginalizował zainteresowanie polityką zagraniczną UE”²¹. Autor wskazuje na występowanie zjawiska tzw. euro-introspekcji (*Euro-introspection*), której przejawem – w jego opinii – jest to, że „Europa odwraca się od świata, gdyż jest zainteresowana swoimi sprawami wewnętrznymi i dalszymi perspektywami integracji europejskiej”²². W istocie, w wyniku gwałtownych turbulencji w strefie euro można było zaobserwować koncentrację uwagi państw podczas spotkań Rady Europejskiej przede wszystkim na zagadnieniach dotyczących ratowania strefy euro i ograniczenia skutków kryzysu. Mimo tego, w latach 2010–2012 unijna polityka zagraniczna musiała sprostać stojącym przed nią wyzwaniom.

niom zarówno o charakterze instytucjonalnym, w postaci implementacji zapisów zawartych w Traktacie z Lizbony, jak i merytorycznym, wynikających z konieczności reagowania na problemy w otoczeniu międzynarodowym.

Jeśli chodzi o zmiany instytucjonalne, to na początku 2011 r. rozpoczęła pracę Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) pod kierownictwem wysokiej przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Catherine Ashton. Dotychczasowe przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w ponad 140 krajach świata przekształciły się w delegatury Unii Europejskiej. Nowe placówki przejęły zadania dotąd realizowane przez ambasady krajów sprawujących prezydencję w Radzie UE – czyli funkcję koordynowania wspólnego stanowiska między państwami UE wobec danego kraju i reprezentowania w relacjach z nim unijnych interesów. Podjęcie pracy przez ESDZ obfitowało w istotne wyzwania związane z niejasnym podziałem kompetencji między poszczególnymi instytucjami – przede wszystkim między ESDZ a Komisją Europejską – oraz trudnościami wynikającymi z fuzji różnych kultur organizacyjnych: do ESDZ przeniesiono pracowników Sekretariatu Generalnego Rady i Dyrekcji Generalnej do Spraw Stosunków Zewnętrznych w Komisji Europejskiej oraz zatrudniono pracowników służby dyplomatycznej państw członkowskich²³.

W tym samym czasie tematów do debaty o polityce zagranicznej nie brakowało i nowa unijna dyplomacja nie miała możliwości stopniowego wdrażania się do swoich obowiązków. Jak trafnie określił to dyrektor operacyjny ESDZ, David O’Sullivan, podjęcie pracy przez tę instytucję przypominało próbę naprawy samochodu z włączonym silnikiem²⁴. Początek funkcjonowania ESDZ obfitował bowiem w wydarzenia w obrębie bezpośredniego sąsiedztwa Unii Europejskiej, takie jak Arabska Wiosna, kryzys w Libii czy wojna w Syrii. Mimo, iż częstotliwość spotkań głów państw i szefów rządów państw członkowskich była wyjątkowo duża – dla przykładu w 2011 r. spotkali się oni dziesięciokrotnie, zaś w 2012 r. siedmiokrotnie²⁵ – to ich obrady poświęcone były przede wszystkim zagadnieniom ekonomicznym, natomiast niewiele uwagi poświęcono problemom zewnętrznym takim, jak konflikt w Syrii.

Pomimo spadku zainteresowania polityką zagraniczną na szczeblu Rady Europejskiej, nie można stwierdzić, aby podobna tendencja była widoczna w innych unijnych instytucjach. Rada UE w składzie ministrów spraw zagranicznych spotykała się regularnie i zajmowała się wszystkimi kwestiami istotnymi dla unijnej polityki zagranicznej, w tym

EPS. Z uwagi na bieżące wydarzenia w południowym sąsiedztwie stało się one przedmiotem intensywnych debat, ale nie zapomniano także o wschodnim wymiarze EPS. Przyczyniły się do tego dwie prezydencje rotacyjne w Radzie Unii Europejskiej – węgierska (od stycznia do czerwca 2011 r.) oraz polska – (od czerwca do grudnia 2012 r.) – które uczyniły europejską politykę zagraniczną (a zwłaszcza Partnerstwo Wschodnie) swoimi priorytetami i zadbały o to, aby projekt ten był tematem rozmów unijnych liderów²⁶. Wyrazem takiej strategii może być choćby szczyt Partnerstwa Wschodniego zorganizowany w Warszawie we wrześniu 2011 r. lub poprzedzające go spotkanie unijnych szefów dyplomacji w tzw. formule Gymnich w Sopocie, którego tematem była m.in. ocena postępów krajów Partnerstwa i przygotowanie wspólnej deklaracji²⁷. W 2012 r., w odpowiedzi na politykę prezydenta Janukowycza skutkującą pogarszaniem się standardów demokratycznych²⁸, szefom dyplomacji 28 państw członkowskich udało się porozumieć odnośnie warunków, których spełnienie przez Ukrainę stało się ostatecznym kryterium niezbędnym do podpisania przez Unię umowy stowarzyszeniowej²⁹. W związku ze stwierdzonymi przez obserwatorów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nieprawidłowościami podczas wyborów do Rady Narodowej w październiku 2012 r.³⁰ ministrowie zalecili Ukrainie opracowanie nowego kodeksu wyborczego, zaapelowali o zaprzestanie wybiórczego stosowania prawa oraz wskazali na konieczność przyjęcia pakietu reform, który umożliwiłby implementację zapisów umowy stowarzyszeniowej³¹.

Poza Radą Unii Europejskiej warto wskazać także na dużą aktywność komisarza do spraw rozszerzenia i polityki sąsiedztwa, Stefana Füle, który na mocy podziału pracy między nim a Catherine Ashton poświęcał polityce wschodniej szczególnie dużo uwagi. W latach 2009–2013 odwiedzał on wielokrotnie kraje Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza Ukrainę, i brał udział w szeregu spotkań z przedstawicielami władz tych krajów w Brukseli³². Sama Catherine Ashton określiła zaś EPS jednym z priorytetów swojej kadencji, jednakże koncentrowała się przede wszystkim na jej południowym wymiarze³³. Kooperacja między Füle i Ashton zaowocowała m.in. opracowaniem nowej strategii wobec sąsiadów pt. *Nowa, ambitna Europejska Polityka Sąsiedztwa*, w której reagując przede wszystkim na wydarzenia Arabskiej Wiosny, położono większy nacisk na warunkowość i wprowadzono zasadę *more for more*, czyli więcej za więcej – „im szybciej dane państwo będzie przeprowadzać wewnętrzne reformy, tym więcej wsparcia uzyska od Unii Europejskiej”³⁴. Ciekawą dynamikę można zaobserwować również w Parlamencie Europejskim, pod którego auspicjami powołana została mi-

sja Coxa i Kwaśniewskiego na Ukrainie. Ta, jak dotąd bezprecedensowa, misja dwóch polityków niezwiązanych w bezpośredni sposób z żadną instytucją unijną, podjęła ogromny wysiłek wsparcia Kijowa w spełnieniu postawionych przez Radę UE warunków. W okresie od czerwca 2011 r. do listopada 2013 r. Irlandczyk i Polak byli na Ukrainie łącznie 22 razy, prowadząc dialog zarówno z prezydentem Janukowyczem i przedstawicielami władz, jak też rozmawiając z opozycją czy odwiedzając w więzieniu Julię Tymoszenko³⁵.

Podsumowując, spadek zainteresowania Rady Europejskiej problemami EPS jako następstwo kryzysu, równoważony był aktywnością innych unijnych instytucji. Poza tym również prezydencje rotacyjne w Radzie UE wspierały Partnerstwo Wschodnie i dbały o to, aby było uwzględnione w agendzie spotkań Rady.

3.2. Europa wielu prędkości

Zgodnie z analizami ekspertów, na politykę zagraniczną Unii Europejskiej, ma również wpływ, uwypuklone przez kryzys, zróżnicowanie stopnia integracji między poszczególnymi państwami członkowskimi. Europa wielu prędkości *de facto* istniała również przed kryzysem, gdyż nie wszystkie państwa były członkami strefy euro lub należały do obszaru Schengen. Pojawiły się jednak obawy, iż na skutek kryzysu różnice w tempie integracji mogą się zwiększać. Bez wątpienia turbulencje gospodarcze doprowadziły do rozłamu w samej strefie euro. Niektóre państwa, na czele z Niemcami, są zwolennikami zdecydowanej polityki oszczędnościowej, podczas gdy te, które najsilniej odczuły kryzys, chciałyby podejmować działania pobudzające gospodarkę. Ponadto, istniejące podziały się pogłębiają – obecnie mamy państwa strefy euro i te spoza niej, które wdrażają podpisany w 2012 r. pakt fiskalny, państwa będące w unii walutowej i podejmujące kroki w kierunku wprowadzenia unii bankowej oraz państwa, które nie mają wspólnej waluty i zgodnie z klauzulą *opt out* nie są zobowiązane do jej wprowadzenia, jak Wielka Brytania czy Dania, pozostając poza tym obszarem integracji.

Wiele wskazuje na to, że różne tempo integracji zostanie utrzymane i Europa wielu prędkości na obszarze gospodarczym może wywołać wzrost rozbieżności między państwami także na płaszczyźnie polityki zagranicznej. Korzystająca z rosyjskich kredytów Grecja czy Cypr będą prawdopodobnie ostrożne w jawnym krytykowaniu nacisków Moskwy wobec krajów Partnerstwa, gdyż mogłoby to zaszkodzić ich relacjom z Rosją. Co więcej, najwięksi

zwolennicy Partnerstwa Wschodniego jak Polska, Szwecja czy Czechy pozostaną w nadchodzących latach poza strefą euro, co osłabia ich znaczenie polityczne i może przełożyć się na ograniczenie ich możliwości wywierania wpływu na kierunek i kształt EPS.

Analizując zagrożenie wzrostu rozbieżnych interesów wobec krajów Partnerstwa Wschodniego należy jednak przede wszystkim zauważyć, iż różnice między stanowiskami poszczególnych krajów wobec Wschodu były widoczne także przed kryzysem w strefie euro. Zarówno w koncepcji „Szerszej Europy”, jak i sformułowanej na jej podstawie EPS w 2004 r., nie było porozumienia wobec *finalite* tej polityki, czyli możliwości zaoferowania objętym nią krajom perspektywy członkostwa³⁶. Ze względu na zmęczenie społeczeństw największym w historii rozszerzeniem Unii Europejskiej w latach 2004–2007 nie było konsensusu wśród państw członkowskich w kwestii, czy EPS należy traktować jako alternatywę, czy jako przygotowanie do członkostwa. Jak pisał Jacek Saryusz-Wolski w raporcie Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego „z polityki wschodniej wykreślono słowo członkostwo, pozostawione sformułowania są niejasne. (...) Mamy ostry spór i podział w Parlamencie”³⁷. W rezultacie niezgodności między krajami UE odnośnie perspektywy członkostwa w tekstach umów stowarzyszeniowych z Ukrainą, Gruzją oraz Mołdawią zabrakło odwołania do art. 49 Traktatu z Lizbony. W preambułach do umów jest jedynie potwierdzenie, iż „Unia Europejska uznaje europejska aspiracje” krajów podpisujących umowy oraz pochwała ich „europejski wybór”³⁸.

3.3. Ograniczone zasoby finansowe

Kolejnym skutkiem kryzysu, jaki zaobserwowali eksperci, był spadek zasobów finansowych przeznaczanych na unijną politykę zagraniczną. Jak wykazał w swoim opracowaniu P. Żurawski vel Grajewski, nakłady przewidziane na część budżetu „UE jako aktor globalny” sukcesywnie zmniejszono wraz z pogłębianiem się kryzysu. W 2011 r. środki na ten cel były niższe o 7,1% w stosunku do 2010 r., zaś w 2012 r. spadły one o dalsze 4% wobec roku poprzedniego³⁹. W 2013 r. budżet skurczył się jeszcze bardziej i wydatki na unijną politykę zagraniczną stanowiły jedynie 4,8% budżetu ogólnego, w porównaniu do 6,4% w 2012 r.⁴⁰.

Jeśli chodzi o EPS, to w latach 2007–2013 podstawowym elementem finansującym tę politykę był Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, który opiewał łącznie na kwotę 11,1 miliardów euro⁴¹. W latach 2009–2013 na wschodni wymiar EPS wydano 2,8 miliardów euro⁴². Nowe wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 zakładają, iż Unia Europejska przeznaczy, za pomocą nowego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, 15,4 miliardów euro na politykę wobec państw objętych EPS⁴³. W pierwszej propozycji budżetu, jaką przygotowała Komisja Europejska, zakładano przeznaczenie na ten cel ponad 18 miliardów euro, jednakże na skutek negocjacji między państwami członkowskimi a Parlamentem Europejskim kwota ta została zmniejszona. Jak dotąd Unia nie wydała jeszcze oficjalnego komunikatu, w sprawie jak wspomniane środki zostaną podzielone między wschodnie i południowe sąsiedztwo, co od lat jest kością niezgody między państwami członkowskimi⁴⁴.

Trudno jednoznacznie ocenić, na ile ograniczenie środków na relacje zewnętrzne w latach 2009–2013 wpłynęło na rozwój Partnerstwa Wschodniego, gdyż z uwagi na uruchomienie tego przedsięwzięcia w trakcie obowiązywania Wieloletnich Ram Finansowych, na projekty w sześciu krajach Partnerstwa Unia przeznaczyła dodatkowe 600 milionów euro⁴⁵. Ponadto kraje te zostały także wsparte środkami pochodzącymi z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju⁴⁶. Środki przeznaczone na rozwój unijnej polityki wschodniej od początku były niewielkie w relacji do sum, które Unia wydaje na inne obszary swojego działania oraz przede wszystkim w porównaniu do zaangażowania finansowego Rosji w krajach Partnerstwa Wschodniego. W kontekście dalszych ograniczeń budżetowych nie można spodziewać się decyzji państw członkowskich o zdecydowanym zwiększeniu środków kierowanych do wschodnich sąsiadów, i to

wydaje się być znaczącym problemem dla dalszego rozwoju tej inicjatywy. Parafowane umowy stowarzyszeniowe – w szczególności ta najbardziej kompleksowa z Ukrainą – są podobne (jeśli chodzi o stopień integracji zakładany po ich wdrożeniu) do umów zawieranych z krajami z Półwyspu Bałkańskiego, np. z Serbią. Kraje te, jako państwa kandydujące, objęte są jednakże

Najwięksi zwolennicy Partnerstwa Wschodniego jak Polska, Szwecja czy Czechy pozostaną w nadchodzących latach poza strefą euro, co osłabia ich znaczenie polityczne i może przełożyć się na ograniczenie możliwości wywierania wpływu na kierunek i kształt EPS.

dopłatami w ramach funduszy przedakcesyjnych. Słuszne wydają się zatem być opinie wyrażane przez większość ekspertów: „Wymagania stawiane przez Brukselę wobec partnerów odnośnie wdrożenia standardów UE w zakresie regulacji handlu, zarządzania oraz praw człowieka są zbyt wysokie, jeśli weźmie się pod uwagę relatywnie niskie gratyfikacje finansowe i polityczne”⁴⁷.

3.4. *Power of attraction*

Jak twierdzą autorzy corocznego przeglądu europejskiej polityki zagranicznej „niemożliwe jest ilościowe określenie zmniejszania się miękkiej siły Europy, które towarzyszy utracie pozycji w stosunkach międzynarodowych, ale nie ulega wątpliwości, iż w 2011 roku Unia stała się zdecydowanie mniej atrakcyjnym modelem zarządzania i rządów dla reszty świata, niż była rok wcześniej”⁴⁸. Istotnie, nie sposób zaprzeczyć, iż siła przyciągania Unii Europejskiej – która stanowi jeden z najważniejszych komponentów europejskiej tzw. miękkiej siły – nie jest już taka, jak była w latach dziewięćdziesiątych i na początku XXI wieku, kiedy Polska i pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej prowadziły negocjacje członkowskie. Wydarzenia, jakie miały miejsce w ciągu ostatniej dekady – fiasko projektu unijnej konstytucji, narastający eurosceptycyzm w wielu krajach członkowskich⁴⁹, a przede wszystkim załamanie gospodarcze w strefie euro – sprawiły, iż wizerunek Unii na arenie międzynarodowej stał się pierwszą ofiarą kryzysu: „Unia, którą Wschód przez dekady postrzegał jako synonim dobrego życia, traci w oczach zarówno rządów jak i obywateli krajów Partnerstwa Wschodniego”⁵⁰. Kryzys ujawnił oszustwa statystyczne Grecji i uwypuklił nieprzestrzeżenie kryteriów konwergencji przez wiele państw Eurostrefy. Pułap długu publicznego został drastycznie przekroczony nie tylko w krajach południowej Europy, ale także w Niemczech, Francji czy w Belgii. Reakcje na kryzys wywołały podział między państwami borykającymi się z głęboką recesją i chcącymi wspomagać wzrost gospodarczy a tymi, które opowiedziały się za udzieleniem kredytów pogrążonym w recesji gospodarkom jedynie przy radykalnym programie oszczędnościowym⁵¹.

Konflikty wewnętrzne między państwami członkowskimi powodują osłabienie dobrego wizerunku Unii i tym samym siły jej oddziaływania w krajach sąsiedzkich: pogrążona w kryzysie strefy euro Unia Europejska traci zatem swoją „miękką siłę” oddziaływania na rzecz prężniejszych, a mniej wymagających graczy, którzy stali się nowymi źródłami *soft-power* w wymiarze regionalnym: Turcji (mającej istotny wpływ przede wszystkim na Bliski Wschód

i Afrykę Północną), Chin (wywierających wpływ na kraje Afryki Subsaharyjskiej) i Rosji (traktującej kraje wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej jako obszar swojego wyłącznego wpływu). Mamy zatem do czynienia z nową dystrybucją siły na świecie: „Europejska miękka siła jest zużywającym się zasobem na świecie, w którym inne regiony i mocarstwa stają się coraz bardziej pewne siebie i mniej skłonne do opierania swoich polityk na relacjach z Zachodem. To jest fundamentalna przeszkoda dla każdej strategii, zakładającej wszechstronny eksport europejskich wartości i modeli zarówno w sąsiedztwie UE jak i poza nim”⁵². Rosyjskie naciski na kraje Partnerstwa Wschodniego przed szczytem w Wilnie były przejawem aspiracji Moskwy do pełnienia na tym obszarze roli „miękkiej” lub w zależności od potrzeb – także „twardej siły”. Obserwujemy więc rosnącą konkurencję między źródłami siły – *power competition*⁵³.

Co więcej, eurosceptyzm, który wraz z postępującym kryzysem ekonomicznym zaczął ujawniać się w kolejnych krajach członkowskich, przyczynia się do dalszego osłabienia wizerunku UE. Przewodniczący Barroso w swoim corocznym orędziu o stanie Unii we wrześniu 2013 r. wskazał na współczesną tendencję społeczeństw wielu państw unijnych do europeizacji porażek i nacjonalizacji sukcesów⁵⁴. Wyniki ostatnich badań Eurobarometru potwierdzają ten trend. Zaufanie do Unii, mierzone jako średnia we wszystkich krajach członkowskich, spadło na przestrzeni lat 2009–2013 z poziomu 47% do 31% respondentów⁵⁵. Mimo, iż największy spadek zaufania do Brukseli odnotowano w państwach najbardziej dotkniętych kryzysem – takich jak Grecja, Cypr, Hiszpania i Portugalia – podobna tendencja zaobserwowana została w krajach, w których kryzys nie był zbyt odczuwalny, takich jak Polska czy Niemcy⁵⁶. Jednocześnie, biorąc pod uwagę dane ze wszystkich 28 państw, można zauważyć przyrost liczby obywateli deklarujących postrzeganie Unii w sposób negatywny z 27% w 2009 r. do 47% w 2013 r.⁵⁷. Panujące wśród unijnych obywateli nastroje społeczne wywołują rosnące obawy związane z rezultatem nadchodzących wyborów do Parlamentu, w wyniku których może powstać wpływowa eurosceptyczna siła, której jak dotąd w takim wymiarze w Parlamencie nie było⁵⁸. Ultraprawicowe partie z Francji, Belgii, Włoch, Szwecji i Holandii planują zjednoczenie sił w wyborach, które pozwoliłoby im na maksymalizację liczby uzyskanych głosów⁵⁹.

Mimo wspomnianych czynników osłabiających unijny *soft-power*, Unia Europejska w dalszym ciągu postrzegana jest w sąsiedztwie jako największa regionalna siła na kontynencie i punkt odniesienia w zakresie modelu gospodarczego i społecznego. O takim postrzeganiu

integracji z Unią przez część społeczeństwa ukraińskiego świadczą choćby demonstracje antyrządowe po decyzji prezydenta Janukowycza o odstąpieniu od umowy stowarzyszeniowej, jakie od końca listopada trwają w Kijowie i w innych ukraińskich miastach. W badaniach opinii publicznej w ramach tzw. *EU Neighbourhood Barometer*, przeprowadzonych na Ukrainie w 2012 r., 43% pytanych postrzegало Unię bardzo pozytywnie lub pozytywnie, 38% neutralnie, 11% negatywnie, a 7% badanych nie miało na ten temat opinii⁶⁰. Jednocześnie ponad 60%

Biorąc pod uwagę dalsze ograniczenia budżetowe nie można spodziewać się decyzji państw członkowskich o zwiększeniu środków kierowanych do wschodnich sąsiadów, co będzie znaczącym problemem dla dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego.

pytanych uważało Unię za ważnego partnera i prawie tyle samo obywateli wyraziło opinię, iż Ukrainę i UE łączy wystarczająco dużo wspólnych wartości, aby mogły ze sobą kooperować. Ponad 75% respondentów życzyło sobie większej roli Unii w rozwoju gospodarczym Ukrainy, 69% w wymianie handlowej, 64% w zakresie promocji praw człowieka i 60% w promowaniu demokracji⁶¹. Ponad połowa ankietowanych zadeklarowała, iż ma zaufanie do polityki Brukseli, zaś jedynie 23% ufa rządowi premiera Mykoły Azarowa. Jeszcze mniej pytanych, bo tylko 18%, wyraża zaufanie do Rady Najwyższej Ukrainy⁶². W podobnych badaniach przeprowadzonych w innych krajach Partnerstwa Wschodniego najwyższy odsetek osób pozytywnie postrzegających Unię Europejską odnotowano w Mołdawii i wynosił on 55%, zaś najniższy w Armenii – jedynie 11%⁶³. Liczby te wskazują wyraźnie, iż mimo spadku wiarygodności modelu europejskiego jest on wciąż atrakcyjnym kierunkiem rozwoju, w porównaniu do drugiej największej siły w regionie – Rosji. Unijna siła przyciągania państw sąsiedzkich uległa zmniejszeniu na skutek kryzysu, ale „jest wciąż jedynym rozgrywającym. Jeśli chciałoby się dokonać wyboru między Rosją i UE, wystarczy popatrzeć na wskaźniki. I, mimo nadwątlonego modelu, UE jest wciąż dla tego regionu najlepszym wyborem, jakiego można dokonać”⁶⁴.

4. Pokryzysowy *setback* czy szansa na przełom?

Przedstawiona powyżej analiza pokazuje, iż kryzys gospodarczy wywarł wpływ na rozwój Partnerstwa Wschodniego, jednakże nie w każdym z przewidywanych przez ekspertów obszarów. Jeśli chodzi o spadek zainteresowania polityką wobec Wschodu ze strony członków UE,

to nie stanowił on widocznej bariery w rozwoju tego programu, gdyż zainteresowane wspomnianym obszarem państwa Europy Środkowo-Wschodniej dbały o dalszy rozwój omawianej inicjatywy. Przykładem jest aktywność węgierskiej czy polskiej prezydencji w Radzie UE. Ponadto Partnerstwo było koordynowane przez ESDZ oraz Komisję Europejską, których prace wspomagał Parlament Europejski, powołując choćby misję obserwacyjną Coxa i Kwaśniewskiego. W odniesieniu do obaw związanych z rosnącymi różnicami między państwami członkowskimi w postrzeganiu dalszej integracji z krajami Partnerstwa nie można jednoznacznie stwierdzić, iż tendencja ta nasiliła się podczas kryzysu, bo towarzyszyła ona EPS od początku jej powołania do życia. Brak konsensusu między państwami wpływa jednakże negatywnie na rozwój tego programu i oddziaływanie Unii Europejskiej na Wschodzie. Do tej tendencji przyczynia się także ograniczony budżet Partnerstwa Wschodniego, jednak i on nie uległ zmniejszeniu podczas kryzysu, gdyż i tak stanowi jedynie niewielki procent środków, jakie Unia Europejska wydaje na swoją działalność zagraniczną. Ostatni z analizowanych powyżej skutków – wywołany kryzysem spadek atrakcyjności Unii Europejskiej – mimo, iż nie wydaje się mieć decydującego znaczenia dla stopnia poparcia integracji z Europą przez społeczeństwa państw objętych Partnerstwem Wschodnim, to na pewno osłabia pozycję i wiarygodność UE jako aktora na scenie międzynarodowej.

Przechodząc do postawionego w niniejszym artykule pytania, na ile stan Partnerstwa Wschodniego po szczycie w Wilnie może być przejawem pokryzysowego *setback* i czy istnieją przesłanki do postrzegania go jako katalizatora dalszego rozwoju tego programu, można poczynić dwie obserwacje. Po pierwsze, odnosząc się do spadku zainteresowania polityką zagraniczną na skutek kryzysu, warto zauważyć, że szczyt w Wilnie może stać się w tym zakresie przełomowy. Wydarzenia wokół szczytu i napięte relacje na linii Bruksela-Moskwa pokazały dobitnie, iż los wschodniego sąsiedztwa jest kluczowy dla bezpieczeństwa kontynentu i roli Unii jako aktora na scenie międzynarodowej. Z tego powodu istnieje szansa, iż zawieszenie podpisania umowy stowarzyszeniowej przez Ukrainę oraz decyzja Armenii o przystąpieniu do tworzonej przez Rosję Unii Celnej przyczynią się do wzrostu zainteresowania wschodnim wymiarem polityki sąsiedztwa, także ze strony tych członków UE, dla których jak dotąd priorytetem była polityka unijna wobec sąsiadów na Południu. Jak powiedział Herman Van Rompuy w przemówieniu wygłoszonym w Berlinie z okazji rocznicy upadku muru berlińskiego: „Podczas gdy pięć lat temu, jeśli mogę nieco przerysować, te stosunki były uważane za polski

priorytet, dzisiaj wszyscy przywódcy – od Hiszpanii po Holandię i Austrię, wyraźnie zdają sobie sprawę z tego, iż to co się dzieje z Ukrainą jest przedmiotem wspólnego zainteresowania”⁶⁵. Za jeden z pierwszych przejawów zainteresowania losem wschodniego sąsiedztwa można uznać fakt obecności na szczycie w Wilnie nie tylko przewodniczących wszystkich unijnych instytucji – Komisji, Parlamentu i Rady oraz wysokiej przedstawiciel – ale także wszystkich głów państw lub szefów rządów. Prawie wszystkie państwa, poza Irlandią, były reprezentowane na najwyższym możliwym szczeblu. Państwa unijne nie będące dotychczas zainteresowane tym obszarem sąsiedztwa dostrzegły, iż kwestia Ukrainy to sprawa o dużym znaczeniu dla pozycji całej Unii jako podmiotu na arenie międzynarodowej. Poza wskazaną obecnością głów państw i szefów rządów intensyfikacja zainteresowania Partnerstwem Wschodnim ze strony unijnych partnerów przejawia się także w dążeniu do szybkiego podpisania umów stowarzyszeniowych z Gruzją i Mołdawią. W informacji prasowej opublikowanej tuż po szczycie w Wilnie Van Rompuy uznał tę kwestię za priorytetową: „Teraz zjednoczymy się w dążeniach do najszybszego podpisania tych umów w ciągu najbliższego roku. To musi się stać nieodwracalnym projektem”⁶⁶. Przywódcy państw członkowskich potwierdzili na grudniowym szczycie Rady Europejskiej gotowość do podpisania obu umów do sierpnia 2014 r.⁶⁷. Pośpiech wynika m.in. z chęci podpisania parafowanych umów przez obecne ekipy rządowe w Mołdawii i Gruzji oraz przez obecnych przewodniczących Komisji i Rady Europejskiej, których kadencja kończy się w 2014 r. Nie sposób także zaprzeczyć, że szybkie parafowanie umów byłoby korzystne dla poprawienia wizerunku Partnerstwa Wschodniego i jego wiarygodności.

Do zjednoczenia państw członkowskich w obliczu wyzwań stojących przed unijną polityką wobec Wschodu może przyczynić się także rosnący nacisk Rosji na kraje objęte Partnerstwem, krytykowany zarówno przez szefów unijnych instytucji, jak i przez państwa członkowskie. Jednym z najistotniejszych wyzwań jest bez wątpienia jasno zdefiniowanego celu podpisywanych umów stowarzyszeniowych. Komisarz Füle w swoim wystąpieniu w Parlamencie Europejskim 11 grudnia 2013 r. porównał tę sytuację do brakującego światelka w tunelu: „Myślę, że nadszedł czas na działania bardziej strategiczne i jeśli mówimy “A” i chcemy przemian w tej części Europy, to w końcu powinniśmy być gotowi powiedzieć “B” i przygotować się na użycie najbardziej odpowiedniego instrumentu, jaki mamy dla wspierania przemian. Brakuje światelka na końcu tunelu”⁶⁸. Nie należy jednakże spodziewać się złożenia

sąsiadom oferty członkostwa, lecz raczej rozpoczęcia unikanej dotychczas debaty o oczekiwaniach partnerów i możliwościach ze strony UE. W tym kontekście wywołana kryzysem ekonomicznym dyskusja o przyszłości modelu Europy wielu prędkości i istnieniu różnych kręgów integracji – jak strefa euro, układ z Schengen czy powstająca unia bankowa – otwiera możliwości rozmowy także o innych kręgach, jak choćby tych obejmujących państwa, które podpisały umowy stowarzyszeniowe. Podsumowując istotne przesłanki, które mogą świadczyć o pozytywnych konsekwencjach szczytu w Wilnie, można przytoczyć opinię Jana Techaua z ośrodka eksperckiego Carnegie Europe, który słusznie zauważył w swojej analizie, iż „Rosji udało się podnieść rangę Partnerstwa Wschodniego z technokratycznego projektu współpracy do współzawodnictwa o charakterze geopolitycznym. To sprawiło, iż państwa unijne przejrzały na oczy i potwierdzona została ich jednomysłność”⁶⁹.

Na tle zaprezentowanych przesłanek, które mogą być początkiem nadchodzącego przełomu w EPS – a zwłaszcza w jej wschodnim wymiarze – warto poczynić także i inną obserwację, która wskazywałaby na mniej optymistyczny scenariusz. Jednym z kluczowych ograniczeń dla rozwoju Partnerstwa pozostaje jego wymiar finansowy. Wydaje się, iż bez zreformowania struktury wydatków budżetowych i uruchomienia dodatkowych środków przeznaczanych na konkretny kraj sąsiedzki, Partnerstwo Wschodnie może nie stanowić wystarczająca mocnego impulsu, aby państwa- adresaci programu modernizowały swoją gospodarkę i społeczeństwo zgodnie z oczekiwaniami Unii Europejskiej. Zawarte w umowach stowarzyszeniowych potwierdzenie ich „aspiracji europejskich” i długofalowe korzyści z powstania strefy wolnego handlu są mniej wymierne niż konkretne korzyści ekonomiczne, jakie oferuje im Moskwa np. w postaci preferencyjnych stawek gazu dla Ukrainy po zawieszeniu podpisania umowy⁷⁰. Ponadto, o ile Unia nadal pozostaje szczególnie istotnym punktem odniesienia dla obywateli, to zawirowania gospodarcze i rosnący eurosceptycyzm osłabiają jej pozycję międzynarodową. Zgodnie ze wspomnianą koncepcją *power-competition* konkurencyjnym źródłem siły staje się Rosja. Jak zauważyła wysoka przedstawiciel w komentarzu do szczytu w Wilnie: „Rosja odebrała blask unijnemu Partnerstwu Wschodniemu, stosując przymus i środki odwetowe w celu powstrzymania państw Partnerstwa przed pogłębieniem ich relacji z UE poprzez podpisanie umów stowarzyszeniowych, zawierających pogłębione strefy wolnego handlu. Najbardziej dobitnym przykładem tego działania jest Ukraina”⁷¹. Prezydent Putin ma ambicję zbudowania przeciwwagi dla Unii Europejskiej i podejmuje kroki w celu finaliza-

cji projektu Unii Euroazjatyckiej, która docelowo ma objąć jak największy obszar państw post-sowieckich⁷². Członkostwo w Unii Euroazjatyckiej i podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską wykluczają się wzajemnie, choćby ze względu na odmienne reżimy celne. Wszystko wskazuje zatem na to, iż Bruksela chcąc pozostać istotnym graczem w swoim wschodnim sąsiedztwie potrzebuje bardziej strategicznego podejścia do własnej polityki wschodniej. Jak dotąd była ona zdominowana przez podejście techniczne wynikające m.in. z kompleksowości negocjowanych umów stowarzyszeniowych, wymagających zaangażowania szeregu pracowników Komisji Europejskiej i ESDZ. Szczyt w Wilnie pokazał potrzebę zaproponowania jasnej wizji politycznej wobec partnerów na Wschodzie, która będzie uwzględniać skomplikowaną sytuację geopolityczną omawianego regionu. Stworzenie takiej koncepcji powinno być zadaniem wysokiej przedstawiciel, która odpowiada za koordynację wszystkich instrumentów pozostających w dyspozycji unijnej polityki zagranicznej. Wspomniany powyżej podział obowiązków między nią a komisarzem Füle sprawił jednak, iż Ashton była praktycznie nieobecna we wschodnim wymiarze EPS – odwiedziła Kijów w 2010 r., a kolejny raz pojechała tam dopiero po szczycie w Wilnie. Ponadto jej kadencja kończy się w 2014 r. i zgodnie ze swoimi zapowiedziami nie będzie ona ponownie kandydować⁷³. Bieżący rok przyniesie także szereg innych zmian – nowy skład Parlamentu, nową Komisję i nowego przewodniczącego Rady Europejskiej. W takich okolicznościach stworzenie spójnej wizji politycznej wobec krajów wschodniego sąsiedztwa wydaje się być trudne. Na przełom w EPS, mimo przejawów pozwalających sądzić, iż punktem zwrotnym mógłby stać się ostatni szczyt, przyjdzie zatem prawdopodobnie poczekać.

styczeń 2014

dr Monika Sus jest adiunktem w Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy'ego Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego.

Niniejsza analiza powstała na podstawie referatu wygłoszonego na seminarium eksperckim zorganizowanym przez Centrum Europejskie Natolin 23 października 2013 roku.

¹ Open letter: *EU foreign policy must not become a casualty of the euro crisis*, EUobserver, 16.12.2011, URL: <http://euobserver.com/opinion/114664> [20.09.2013].

² Zob. P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, *Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie”, 2012, 5(57).

³ J. VAÏSSE, H. KUNDNANI i in., *European Foreign Policy Scorecard 2010*, London 2011, s. 23.

⁴ Zob. J. VAÏSSE, H. KUNDNANI i in., *European Foreign Policy Scorecard 2012*, London 2012, s.11.; J. VAÏSSE, H. KUNDNANI, *European Foreign Policy Scorecard 2013*, s. 13.

⁵ T. VALASEK, *What the economic crisis means for the EU's eastern policy*, CER Policy Brief, 2009, URL: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_eastern_policy_april09-761.pdf [5.12.2013], s. 2.

⁶ Zob. B. KOMOROWSKI, *Rolą Polski utrzymanie drzwi otwartych dla Ukrainy*, 28.11.2013, URL: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2746,rola-polski-utrzymanie-drzwi-otwartych-dla-ukrainy.html> [4.12.2013].

⁷ RADA EUROPEJSKA, *Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso on Ukraine*, Bruksela, 25.11.2013, s. 1.

⁸ RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 November 2013. Eastern Partnership: the way ahead*, Wilno, 29.11.2013.

⁹ W. KONOŃCZUK, *Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje*, Analizy OSW, 27.11.2013, URL: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/ /2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie> [1.12.2013].

¹⁰ S. ANANICZ, *Armenia odwraca się od UE*, „Analizy OSW”, 4.09.2013, URL: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue> [1.10.2013].

¹¹ Warunki wobec Ukrainy zostały ustalone na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich w grudniu 2012 r. i dotyczyły trzech obszarów: reformy kodeksu wyborczego, zniesienia wybiórczego stosowania prawa i wprowadzenia ustaw, koniecznych do wdrożenia umowy stowarzyszeniowej, zob. Rada Unii Europejskiej, Press release, Council Meeting. Foreign Affairs, Bruksela, 10 grudnia 2012 r., URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf [10.7.2013].

¹² *EU seeks 'time for reflection' after Vilnius summit failure*, EurActive, 29.11.2013, URL: <http://www.euractiv.com/global-europe/vilnius-summit-time-reflection-news-532048> [3.12.2013].

¹³ W. KONOŃCZUK, *Ukraina rezygnuje z podpisania ...*, dz. cyt.

-
- ¹⁴ RADA EUROPEJSKA, *Joint statement...*, dz. cyt.
- ¹⁵ Tamże.
- ¹⁶ A. GARDNER, *Ukraine falters in last stage of race to sign deals with the EU*, „European Voice”, 19, 14-20.11.2013, s. 1-2.
- ¹⁷ Zob. A. WIERZBOWSKA- MIAZGA, A. SARNA, *Porozumienia w Moskwie: Warunkowe wsparcie Rosji dla Janukowycza*, „Analizy OSW”, 18.12.2013, URL: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-18/porozumienia-w-moskwie-warunkowe-wsparcie-rosji-dla-janukowycza> [20.12.2013].
- ¹⁸ T.A. OLSZAŃSKI, W. KONONCZUK, *Kryzys polityczny na Ukrainie*, „Analizy OSW”, 4.12.2013.
- ¹⁹ T. IWANŃSKI, *Ukraina: Majdan na rozdrożu*, „Analizy OSW”, 8.1.2014, URL: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-01-08/ukraina-majdan-na-rozdrozu> [10.01.2014].
- ²⁰ Zob. N. POPESCU, *How the eurozone crisis undermines EU power*, EUobserver, 25.11.2011, URL: <http://blogs.euobserver.com/popescu/2011/11/25/eurozone/#more-1346> [1.01.2014]; R. YOUNGS, *European foreign policy and the economic crisis: what impact and how to respond?*, FRIDE Working Paper, 2011, 111, URL: http://www.fride.org/descarga/WP111_EU_foreign_policy_and_economic_crisis.pdf [1.01.2014]; S. ECONOMIDES, *The Eurozone crisis is severely limiting the EU's foreign policy capacity*, EUROPP, 9.03.2013, URL: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/03/09/eurocrisis-defence-capacity/> [1.01.2014]; B. FÄGERSTEN, *European foreign policy and the eurozone crisis - A Swedish perspective*, UI Analysis, 18.06.2012, URL: <http://www.ui.se/upl/files/74515.pdf> [1.01.2014].
- ²¹ S. ECONOMIDES, *The Eurozone crisis...*, dz. cyt.
- ²² Tamże.
- ²³ Zob. E. KACA, M. SUS, *Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie. Trudne początki*, Analizy i Opinie, 2011, 120.
- ²⁴ D. O'SULLIVAN, *Speech delivered the Institute of International and European Affairs in Dublin*, 6.10.2011, URL: http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/061011_en.htm [7.11.2013].
- ²⁵ RADA EUROPEJSKA, URL: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions#2011> [5.01.2013].
- ²⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca – 31 grudnia 2011*, Warszawa, 2011, URL:
-

http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf [4.12.2013].

²⁷ Zob. M. SUS, *Common Foreign and Security Policy. A back seat brokerage over issues of national interest*, [w:] I.P. Karolewski, T. Mehlhausen, M. Sus, red., *Navigating Europe though stormy waters: Poland's EU – Council Presidency under evaluation?*, Baden-Baden 2014, s. 105-108.

²⁸ Zob. OSW, *Łagodna rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Ukrainy*, „Analizy OSW”, 1.12.2010, URL: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-01/lagodna-rezolucja-parlamentu-europejskiego-w-sprawie-ukrainy> [8.12.2013]; MATUSZAK S., *Niejasne perspektywy umowy stowarzyszeniowej Ukraina – UE*, „Analizy OSW”, 15.09.2010, URL: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-09-15/niejasne-perspektywy-umowy-stowarzyszeniowej-ukraina-ue> [8.12.2013].

²⁹ RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Press release, 3209th Council Meeting. Foreign Affairs*, Bruksela, 10.12.2012, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134152.pdf [10.7.2013].

³⁰ OSCE, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Ukraine – Parliamentary Elections*, 28.10.2012, URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/96675> [5.7.2013].

³¹ RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Press release, 3209th Council Meeting. Foreign Affairs*, dz. cyt.

³² Dla przykładu, tylko w 2013 r. Füle odwiedził Ukrainę sześciokrotnie, zob.: URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/index_en.htm [2.01.2014].

³³ C. ASHTON, *Speech "Europe and the World"*, 8.7.2010, URL: http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_9936_en.htm [7.11.2013].

³⁴ C. ASHTON, S. FÜLE, *A new and ambitious European Neighbourhood Policy*, MEMO 11/342, Bruksela, 25.05.2011, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-342_en.htm?locale=en [7.11.2013].

³⁵ P. COX, A. KWAŚNIEWSKI, *EP Monitoring Mission to Ukraine - Key observations to the Conference of Presidents of the European Parliament*, Bruksela 15.10.2013, URL: http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2013/2013-october/html/ep-monitoring-mission-to-ukraine--key-observations-to-the-conference-of-presidents-of-the-european-parliament [14.11.2013].

³⁶ Zob. T. KAPUŚNIAK, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, „Zeszyty”, 2010, 42.

³⁷ J. SARYUSZ-WOLSKI, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej i Partnerstwo Wschodnie*, Warszawa 2011, s. 6.

-
- ³⁸ Teksty umów stowarzyszeniowych z Ukrainą, Gruzją oraz Mołdawią zostały opublikowane na stronach ESDZ: URL: http://www.eeas.europa.eu/ukraine/pdf/1_ua_preamble_en.pdf; URL: http://www.eeas.europa.eu/georgia/assoagreement/pdf/ge-aa-preamble_en.pdf oraz URL: http://www.eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/pdf/md-aa-preamble_en.pdf [10.01.2014].
- ³⁹ P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, dz. cyt., s. 32-33.
- ⁴⁰ KOMISJA EUROPEJSKA, Budget 2013 in figures, URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013_en.cfm [4.01.2013].
- ⁴¹ Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (2007–2013), URL: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reactions_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_pl.htm [1.01.2013].
- ⁴² S. JĘDRZEJEWSKA, *UE musi zapewnić odpowiednią i skuteczną pomoc wschodnim partnerom*, Parlament Europejski, 20.03.2013, URL: <http://www.sidonia.pl/files/media/im20iii13.pdf> [5.09.2013].
- ⁴³ KOMISJA EUROPEJSKA, *European Neighbourhood Instrument*, URL: http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm#eni [4.01.2013].
- ⁴⁴ W lutym 2011 r. pięć krajów UE wystosowało list do wysokiej przedstawiciel z prośbą o przesunięcie części środków na południowe sąsiedztwo.
- ⁴⁵ B. WOJNA, M. GNIAZDOWSKI, red., *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf, [4.08.2013], s.7.
- ⁴⁶ Tamże.
- ⁴⁷ M. BANKS, *Vilnius "fiasco" casts fresh doubts on viability of EU's Eastern Partnership*, European Business Review, 17.12.2013, URL: <http://www.europeanbusinessreview.eu/page.asp?pid=1140> [22.12.2013].
- ⁴⁸ J. VAÏSSE, H. KUNDNANI i in., *European Foreign Policy Scorecard 2012*, dz. cyt., s.11.
- ⁴⁹ Zob. S. USHERWOOD, N. STARTIN, S. GUERRA, red., *Confronting Euroscepticism*, „Special Issue of the Journal of Common Market Studies”, 2013, 51(1), s. 1-168.
- ⁵⁰ A. NICE, *Europe is becoming less attractive for the East*, 21.11.2011, URL: <http://www.easternpartnership.org/community/debate/europe-becoming-less-attractive-east> [4.01.2014].
- ⁵¹ Więcej o przyczynach i skutkach kryzysu zob: T. G. GROSSE, *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, 2011, 3(51); J. SARYUSZ-WOLSKI, *Grecja: próba dla całej Unii*, Rzeczpospolita, 22.02.2012 r., URL: <http://www.rp.pl/artukul/9157.824350-Grecja--proba--dla-calej-Unii.html> [5.10.2013].
-

⁵² Tamże, s. 3.

⁵³ S. DENNISSON i in., *Why Europe needs a new global strategy*, ECPR Policy brief, październik 2013 r., URL: http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf [5.11.2013].

⁵⁴ J. M. BARROSO, *State of the Union 2013*, Strasburg, 11.09.2013, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm [dostęp: 20.09.2013].

⁵⁵ Eurobarometr nr 79, edycja wiosenna 2013, URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf [dostęp: 5.11.2013], s. 9.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Tamże, s. 10.

⁵⁸ M. LEONARD, *Europe's self-hating parliament*, 21.11.2013, European Council on Foreign Relations, URL: http://ecfr.eu/content/entry/commentary_europes_self_hating_parliament226 [1.12.2013].

⁵⁹ *Eurosceptic tug-of-war expected in next EU Parliament*, EurActive, 6.12.2013, URL: <http://www.euractiv.com/print/eu-elections-2014/eurosceptics-compete-efd-groups-news-532158> [14.12.2013]

⁶⁰ KOMISJA EUROPEJSKA, *EU cooperation positively perceived by its neighbours*, Bruksela, 20.03.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-246_en.htm [dostęp 7.7.2013].

⁶¹ ENPI, *Most Ukrainians want greater EU role in their country*, 24.04.2013, URL: <http://www.enpi-info.eu/eastportal/news/latest/32845/Most-Ukrainians-want-greater-EU-role-in-their-country> [29.11.2013].

⁶² Tamże.

⁶³ EU Neighbourhood Barometer East, URL: http://www.enpi-info.eu/files/publications/ANSA_ENPI_EAST_Infographic_April%2013.jpg [29.11.2013].

⁶⁴ J. PARK, Interview with Jan Techau, *A Tug of War Between East and West*, Council on Foreign Relations, 26.11.2013, URL: <http://www.cfr.org/ukraine/tug-war-between-east-west/p31948> [4.12.2013].

⁶⁵ H. VAN ROMPUY, *Post-Wall Europe – Nach-Mauer Europa*, Berlin, 9.11.2013, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139438.pdf [1.12.2013].

⁶⁶ H. VAN ROMPUY, *Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy at the press conference of the Eastern Partnership summit in Vilnius*, Vilnius, 29.10.2013, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/139764.pdf [4.12.2013].

-
- ⁶⁷ RADA EUROPEJSKA, *Conclusions*, Brussels 20.12.2013, URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf [20.12.2013], s. 24.
- ⁶⁸ Š. FÜLE, *Time to get stronger in our commitment to EaP and reforms in Ukraine*, Parlament Europejski, Strasburg, 10.12.2013, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1055_en.htm [12.12.2013].
- ⁶⁹ J. TECHAU, *Putin's Ukraine Blackmail Is Not an EU Foreign Policy Failure*, 26.11.2013, URL: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53715> [6.12.2013].
- ⁷⁰ A. WIERZBOWSKA – MIAZGA, A. SARNA, *Porozumienia w Moskwie...*, dz. cyt.
- ⁷¹ M. BANKS, *Vilnius "fiasco" casts...*, dz. cyt.
- ⁷² R. DRAGNEVA, K. WOLCZUK, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry*, Chatham House Briefing Paper, 2012, 1. URL: http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf [5.12.2013].
- ⁷³ A. RETTMAN, *Ashton to leave EU foreign policy job next year*, EUobserver, 18.03.2013, URL: <http://euobserver.com/institutional/119464> [1.12.2013].

Centrum Europejskie Natolin (CEN) rozpoczęło działalność w 1993 roku. Od swego powstania wykonuje zadania publiczne - projekty badawcze, informacyjne i edukacyjne związane z problematyką Unii Europejskiej i szeroko pojętą polityką europejską. Realizuje zlecenia administracji rządowej i prowadzi własną działalność statutową. We współpracy ze szkołami wyższymi i instytucjami naukowymi organizuje konferencje i seminaria. Prowadzi również działalność publikacyjną (m.in. periodyk „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”)i informacyjną w zakresie specjalistycznych zagadnień związanych z integracją europejską i euroatlantycką.

