

VADYM ZHELTOVSKYY

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002-4403-0557

DOI : 10.14746/rie.2022.16.12

Wpływ przywództwa politycznego na rewizję polityki wschodniej Unii Europejskiej w kontekście wojny w Ukrainie

Wprowadzenie

Debata, prowadzona w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy, została w głównej mierze poświęcona przyszłej roli poszczególnych instytucji Unii Europejskiej (UE) w procesie budowania wzajemnych relacji z rządami państw członkowskich i państw niebędących członkami UE. W trakcie Konferencji podkreślano konieczność znalezienia rozwiązań adekwatnych do istniejących realiów oraz wyzwań geopolitycznych wywołanych takimi kryzysami, jak pandemia COVID-19 czy nielegalna agresja militarna Rosji przeciwko Ukrainie. Zwłaszcza ten ostatni aspekt wywołał dyskusję, co do potrzeby rewizji bieżącego stanowiska UE w regionie Partnerstwa Wschodniego (PW).

W tym kontekście, jednomyślna decyzja Rady Europejskiej (RE) o przyznaniu Ukrainie statusu kandydata do Unii Europejskiej była z jednej strony wyraźnym sygnałem politycznym, a z drugiej zaś – odpowiedzią na apele „Stowarzyszonego Trio”¹ (Wspólna deklaracja przywódców Ukrainy, Mołdawii i Gruzji na Szczycie w Batumi, 2021) o zrewidowanie koncepcji PW i przedstawienie jasnej deklaracji dotyczącej perspektyw członkostwa dla krajów PW. Przed 24.02.2002 r. te apele pozostawały bez odpowiedzi ze strony decydentów unijnych. Głównym czynnikiem, który doprowadził do zmiany tego podejścia był pełnowymiarowy atak Rosji przeciwko Ukrainie.

W związku z powyższym, w świetle aktualnych wyzwań geopolitycznych i zagrożeń demokracji, przed którymi stoją państwa stowarzyszone, dalsze rozważania na temat możliwej zmiany wschodniego wymiaru unijnej polityki sąsiedztwa są aktualne i konieczne. Dyskusja powinna poruszyć kwestię nowego podejścia stosowanego w sposób niejednolity, a przy tym uwzględniający istniejące zagrożenia i wyzwania dla procesów demokratyzacji w państwach wspomnianych wyżej, zarówno ze statusem kandydata (Ukraina, Mołdawia), jak i potencjalnego kandydata (Gruzja).

Głównym celem artykułu jest określenie możliwych kierunków rewizji polityki wschodniej Unii Europejskiej w kontekście wojny w Ukrainie oraz przeprowadzenie analizy potencjału zmiany przywództwa politycznego instytucji unijnych, jako kluczowego czynnika wpływającego na charakter i kierunek tejże polityki. Dla osiągnięcia powyższego celu zostały sformułowane dwa podstawowe pytania badawcze:

¹ Format współpracy pomiędzy Ukrainą, Mołdawią i Gruzją mający na celu zacieśnienia współpracy między trzema krajami na drodze do członkostwa w UE.

- 1) czy wojna w Ukrainie stanie się katalizatorem transformacji przywództwa unijnego – z przywództwa transakcyjnego na przywództwo transformacyjne?
- 2) czy UE ma potencjał stać się transformacyjną potęgą strukturalną w odniesieniu do kształtowania polityki wschodniej?

Przyjęta hipoteza brzmi: rewizja polityki wschodniej UE w istotnym stopniu jest uzależniona od charakteru przywództwa politycznego instytucji unijnych w kontekście strukturalnej polityki zagranicznej w regionie PW.

W odniesieniu do struktury artykułu, wygląda ona następująco: poniższa część wyjaśnia metodologię i ramy teoretyczne przeprowadzonej analizy. W dalszej kolejności autor kładzie nacisk na czynniki, które warunkują rozwój procesów (de)-demokratyzacji w regionie PW – ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu regionalnej konkurencji strukturalnej UE i Rosji. Analiza obejmuje m.in. wybrane przemówienia przywódców takich instytucji unijnych jak Rada Europejska (RE), Komisja Europejska (KE) czy Parlament Europejski (PE), jak również rezolucje i zalecenia PE poświęcone wschodniemu wymiarowi polityki sąsiedztwa UE przed i po inwazji Rosji na Ukrainę w celu porównania i oceny potencjału transformacyjnego UE jako aktora systemu międzynarodowego. Na podstawie dokonanej analizy empirycznej w artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytania – czy UE może stać się strukturalną potęgą transformacyjną w zakresie kształtowania polityki wschodniej UE oraz jak skutecznie był prowadzony wschodni wymiar jej strukturalnej polityki zagranicznej od wyborów do PE w 2019 roku.

Założenia teoretyczne i metodologiczne

Określony cel badań, zadania i hipoteza determinują zastosowanie odpowiedniego zestawu metod badawczych. W artykule została zastosowana analiza jakościowa dyskursu politycznego przywódców wybranych instytucji UE, jak również przegląd wybranych rezolucji i zaleceń PE na temat istniejącego stanu współpracy dwustronnej UE z państwami stowarzyszonymi i perspektyw rozwoju jej polityki wschodniej. Pozwoliło to z kolei na znalezienie odpowiedzi na pytania jak zmieniła się pozycja kluczowych aktorów instytucjonalnych po 24.02.2022 r. oraz czy zawiera ona elementy transformacyjnej wizji reformy polityki zagranicznej. Metoda śledzenia procesu została natomiast wykorzystana w celu przeprowadzenia analizy rozwoju współpracy UE z państwami regionu PW w kontekście czynników wpływających na zakres i tempo dwustronnych relacji.

Teoretycznie badanie opiera się na koncepcji przywództwa Jamesa MacGregora Burnsa (1978), zgodnie z którą istnieją dwa podstawowe typy przywództwa politycznego: transakcyjne i transformacyjne. Zasadnicza różnica pomiędzy nimi polega na tym, że cechą charakterystyczną przywództwa transformacyjnego zawsze są złożone, długoterminowe cele polityczne i aspekt moralny, który wpływa na proces decyzyjny. Według Burnsa (1978, s. 4), liderzy transformacyjni wykorzystują swój wpływ do ustanowienia długoterminowej wizji poprzez kwestionowanie panującej kultury i zachęcanie swoich zwolenników do zmiany poglądów. Innymi słowy, przywództwo transformacyjne obejmuje strukturalne zmiany przekonań, potrzeb i wartości wyznaw-

ców. W tym celu liderzy transformacyjni odwołują się zarówno do racjonalnych, jak i emocjonalnych argumentów, aby zdobyć serca i umysły swoich zwolenników.

Przywództwo transakcyjne polega z kolei na przeprowadzeniu transakcji (tj. działaniach podejmowanych w określony sposób, celem uzyskania pożądaných rezultatów w zamian) z drugą stroną, tj. partnerami międzynarodowymi, wyborcami, etc. W tym kontekście, analiza polityki zagranicznej UE wobec Rosji i państw PW przed 24.02.2022 r., wskazuje na to, że strukturalna polityka zagraniczna UE w regionie PW opierała się na podejściu transakcyjnym. Oznacza to, że była ona nastawiona na krótkoterminowe potrzeby i utrzymanie *status quo* z Rosją (Keukeleire, Delreux, 2015), jak również na dominację tego typu przywództwa w relacjach unijno-ukraińskich (Kuzio, 2006; Harań, Zolkina, 2014; Kakachia, Legucka, Lebanidze, 2021; Zheltovskyy, 2020, 2021a).

Jednocześnie reakcja instytucji unijnych na pełnowymiarową inwazję Rosji na Ukrainę daje podstawę do refleksji, czy UE może stać się transformacyjną potęgą strukturalną w odniesieniu do kształtowania nowej polityki wschodniej oraz jak skuteczna jest strukturalna polityka zagraniczna UE we wspieraniu procesów demokratyzacji w Ukrainie od czasu inwazji rosyjskiej.

W nawiązaniu do konceptualizacji pojęcia siły strukturalnej w kontekście polityki zagranicznej, w artykule wykorzystano definicję zaproponowaną przez Keukeleire i Delreux (2015, s. 44), którzy wskazują na dwa główne wymiary w tym zakresie. Po pierwsze, posiadanie siły strukturalnej oznacza zdolność danego podmiotu do kształtowania struktury na określonym obszarze. W ujęciu artykułu obszar ten dotyczy zarówno wybranych państw, jak i całego regionu PW. Po drugie, jest to efekt trwałości, którą można postrzegać jako kluczową cechę siły strukturalnej. Jeśli chodzi o siłę strukturalną UE w regionie PW, efekt trwałości jest analizowany w kontekście wpływu europeizacji na zdolność instytucji państw stowarzyszonych do ich funkcjonowania zgodnie z normami i zasadami UE.

Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu siłę strukturalną analizuje się także w kontekście siły transformacyjnej. Mark Leonard (2005) posługuje się tymi samymi kryteriami definicji siły transformacyjnej, które Keukeleire i Delreux wykorzystują w przypadku siły strukturalnej. Według Leonarda (2005), efekty potęgi transformacyjnej muszą być długotrwałe i wywołane przez istotne zmiany systemów prawnych i politycznych. Co ciekawe, zarówno duet Keukeleire i Delreux jak i Leonard, podają przykład rozszerzenia UE w 2004 r. jako sukces potęgi strukturalnej/transformacyjnej UE wobec polityki sąsiedztwa. Co więcej, jeśli w 2005 r. Leonard (2005) wskazywał, że transformacyjna siła UE w jej bezpośrednim sąsiedztwie ma spowodować istotną zmianę politycznego *status quo* na danym obszarze, to w 2015 r. Keukeleire i Delreux (2015, s. 46) twierdzili, że UE przegrała strukturalną konkurencję polityki zagranicznej z Rosją w regionie PW. Jednocześnie najnowsze obserwacje pokazują, że zaangażowanie UE w geopolityczną rywalizację z Rosją powstrzymało pogorszenie sytuacji w takich krajach jak Gruzja i Ukraina (Kakachia i in., 2021, s. 1348).

Z dzisiejszej perspektywy, powstaje pytanie, czy obecna sytuacja geopolityczna spowodowana nielegalną rosyjską inwazją militarną na Ukrainę może stać się czynnikiem prowadzącym do zwiększenia potencjału transformacyjnego i wzrostu siły transformacyjnej UE w PW, a tym samym do wygrania strukturalnej konkurencji polityki zagranicznej z Rosją w najbliższych latach.

Główne czynniki wpływające na strukturalną konkurencję UE i Rosji w regionie PW

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy UE może wygrać strukturalną konkurencję polityki zagranicznej z Rosją i stać się potęgą transformacyjną we wschodnim sąsiedztwie, koniecznym wydaje się zdefiniowanie czynników bezpośrednio lub pośrednio wpływających na potencjał UE jako mocarstwa strukturalnego w danym regionie. *De facto*, polityka rozszerzenia i akcesji UE jest postrzegana przez naukowców jako „najpotężniejsza polityka strukturalna w bezpośrednim sąsiedztwie” (Keukeleire, Delreux, 2015, s. 45). Niemniej jednak, jeśli chodzi o inicjatywę PW, dominacja podejścia transakcyjnego stosowanego przez UE w latach 2014–2021, doprowadziła do zróżnicowanych wyników. Z jednej strony trzy państwa PW (Ukraina, Mołdawia i Gruzja) podpisały umowy stowarzyszeniowe z UE, z drugiej zaś – dwa inne (Armenia i Azerbejdżan) wstrzymały proces stowarzyszenia. Dodatkowo warto przy tym wspomnieć o przypadku Białorusi, która ogłosiła bezprecedensowe zawieszenie swojego udziału w inicjatywie (Eastern Partnership, 2022).

Warto przypomnieć, że nawiązując do czynników zewnętrznych, które mogą determinować współpracę państw partnerskich PW z UE w najbliższej dekadzie, raport PW 2030 Trends wymienia następujące: 1) rosnący wpływ Rosji w regionie; 2) koncentracja UE na skuteczności jej działań; 3) „rosnąca indywidualizacja” państw PW; 4) niestabilność polityczna w krajach PW. Jednocześnie, autorzy raportu podkreślali fakt, że, tworząc zamrożone konflikty, Rosja blokuje próby uzyskania członkostwa w NATO i UE przez państwa PW (EaP 2030, 2019, s. 6). Autorzy raportu nie przewidzieli jednak rosyjskiej pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę, która stała się impulsem do zrewidowania zaangażowania UE w procesy demokratyzacji w PW poprzez zmianę modelu relacji UE–Rosja.

Z pewnością można stwierdzić, że wśród czynników determinujących charakter i trwałość zmian polityki wschodniej UE w najbliższej przyszłości pozostaną: instytucjonalne poparcie reformy polityki wschodniej na poziomie UE; stanowisko rządów PW wobec integracji europejskiej i stosunków dwustronnych z UE; rosyjska agresja militarna na Ukrainę i jej wpływ na tempo procesów demokratyzacji w regionie. W rzeczywistości ten ostatni element pozostanie dominującym czynnikiem kształtującym politykę zagraniczną państw członkowskich UE.

W związku z powyższym, reforma powinna opierać się nie tylko na zmianie podejścia wobec zaangażowania politycznego czy kwestiach gospodarczych, ale także na czynnikach niematerialnych, tj. woli politycznej oraz zaufaniu publicznym.

Analizując kontekst woli politycznej, przykład braku reakcji politycznej ze strony unijnych instytucji na apel Stowarzyszonego Trio w 2021 r. skłonił elity polityczne Ukrainy, Gruzji i Mołdawii do poszukiwania alternatywnych sojuszy geopolitycznych jako sposobu na przyspieszenie integracji ze strukturami UE. Tak, zaczynając od wyborów w 2019 r., władze ukraińskie opowiadały się za koniecznością tworzenia regionalnych formatów i sojuszy w celu poprawy perspektyw integracyjnych Ukrainy. Nowo utworzone formaty, takie jak Trójkąt Lubelski, Stowarzyszone Trio, Ukraińsko-Turecka Kwadryga i Platforma Krymska, ilustrowały zarówno pozytywną dynamikę bliższej współpracy z niektórymi państwami UE i spoza UE, jak

i konsekwentne apele o jasną perspektywę członkostwa dla państw stowarzyszonych. Innym przykładem jest deklaracja o utworzeniu trójstronnego sojuszu między Ukrainą, Wielką Brytanią i Polską, mającego na celu wzmocnienie bezpieczeństwa regionalnego.

Powyższe przykłady klarownie pokazują, że Ukrainie skuteczniej udało się znaleźć poparcie wśród eurosceptycznych rządów, niż wśród tak wpływowych decydentów unijnych jak Niemcy czy Francja. Świadczyło to również o istnieniu konkurencyjnych wizji przyszłości (Tosiek, 2019, s. 283), które doprowadziły do braku jednomyślności wewnątrz UE, zauważalnej nie tylko w kwestii polityki rozszerzenia, ale przede wszystkim w sprawie strategii oraz stylu przywództwa wobec Rosji.

Ponadto brak jednoznacznej odpowiedzi na deklarację z Batumi z 2021 r. ze strony instytucji unijnych był regularnie wykorzystywany przez rosyjskich polityków w celu promowania narracji, oskarżającej kolektywny Zachód o prowadzenie mechanizmów kontroli zewnętrznej w państwach stowarzyszonych PW i kontrolowanie elit politycznych w sposób mający na celu tworzenie zagrożeń dla bezpieczeństwa Rosji. Podobne przekazy były wielokrotnie wykorzystywane przez prorosyjskich polityków wewnątrz i poza UE, tworząc korzystne podstawy do zmniejszenia nastrojów proeuropejskich wśród obywateli państw PW.

Na kanwie analizy strukturalnej unijno-rosyjskiej konkurencji w obszarze polityki zagranicznej równie ważną rolę odgrywa czynnik religijny, który jest bezpośrednio związany z kwestią społecznego poparcia dla poszczególnego kierunku rozwoju państwa. Spośród wszystkich instytucji publicznych w krajach PW, to właśnie cerkiew posiada najwyższy poziom zaufania publicznego. Pod tym względem przypadek Ukrainy ma szczególne znaczenie, ponieważ ilustruje różne narracje promowane przez Patriarchaty Kijowski i Moskiewski. Tak, przed rosyjską inwazją, zdarzały się przypadki otwartego popierania formacji prorosyjskich i rosyjskiej narracji ze strony Patriarchatu Moskiewskiego (Kakachia i in., 2021, s. 1344).

Nie jest więc zaskakujące, iż Rosja skrytykowała Synod Biskupów Patriarchatu Ekumenicznego w Konstantynopolu za unieważnienie decyzji z 1686 r. o przekazaniu metropolii kijowskiej pod jurysdykcję Patriarchatu Moskiewskiego i przyznanie „tomosu” (niepodległości) prawosławnemu Kościołowi Ukrainy. Zdaniem niektórych ekspertów, dla Rosji uznanie przez Konstantynopol niepodległości Kościoła ukraińskiego może być porównywalne z ewentualnym przyjęciem Ukrainy do NATO. Z tego też powodu, taki krok został uznany za „największy wstrząs” w stosunkach Ukrainy z Rosją od czasu aneksji Krymu w 2014 r. (Sherr, 2019). Dowodem na to przypuszczenie może być fakt, że kwestia autokefalii Kościoła ukraińskiego stała się tematem dyskusji w Radzie Bezpieczeństwa Rosji. Ponadto w rosyjskich i prorosyjskich mediach rozpoczęła się kampania medialna, której celem było przedstawianie ukraińskich przywódców politycznych i religijnych opowiadających się za „tomosem” jako zwolenników skrajnego nacjonalizmu (Strzelecki, 2018).

Powyższe przykłady pokazują, że w ramach reformy polityki wschodniej UE, czynnik religijny nie może być pomijany. Budowanie współpracy z cerkwiąmi prawosławnymi w ramach PW w celu podejmowania wspólnych wysiłków na rzecz promocji integracji europejskiej i wartości europejskich jest zatem niezwykle ważne w kontekście zwiększenia poziomu społecznego poparcia dla bliższych relacji z UE.

Parlament Europejski jako aktor transformacyjny wobec instytucjonalnego poparcia reformy polityki wschodniej w świetle rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie

W odniesieniu do zmiany stylu przywództwa instytucji UE, przykład PE pokazuje ewolucję podejścia wobec transformacji roli UE w regionie PW. Warto wspomnieć, że wybory do PE w 2019 r. charakteryzowały się najwyższą w ostatnich 20 latach frekwencją – 50,7%, która znacząco wzrosła w porównaniu z 2014 r. (42,6%). Na tak pozytywną dynamikę wpłynęła przede wszystkim intensywna debata na temat przyszłego kształtu procesu integracyjnego pomiędzy zwolennikami głębszej integracji, zmierzającej do federalistycznej wizji UE a ich przeciwnikami głoszącymi ideę Europy narodów, opartej na wąskim i subsydiarnym charakterze procesu integracji. Debata ta doprowadziła jednocześnie do narastającej polaryzacji wśród wyborców UE (Domaradzki, Zheltovskyy, 2020, s. 8). Wśród innych mobilizujących kwestii znalazły się m.in. zmiany klimatyczne, gospodarka i imigracja, które stały się wysoce upolitycznione i tym samym doprowadziły do wzrostu frekwencji (Braun, Schafer, 2022, s. 123).

Warto podkreślić, że według najnowszych badań naukowych, kwestia polityki rozszerzenia także charakteryzowała się postępującym upolitycznieniem (Bélanger, Schimmelfennig, 2021; Góra, 2021). Na podstawie analizy debat PE, Schimmelfennig i Bélanger (2021) zwracają uwagę na dwie istotne obserwacje. Po pierwsze, jest to rosnąca polaryzacja i upolitycznienie kwestii rozszerzenia od 2014 r. Po drugie, zauważono, iż pomimo procesu upolitycznienia, dyskurs PE, poświęcony kwestii rozszerzenia można określić jako pozytywny i otwarty. Z kolei Góra (2021) wskazuje, że choć kwestie bezpieczeństwa miały istotny wpływ na debaty PE dotyczące procesu rozszerzenia, to ocena polityki była przede wszystkim analizowana z perspektywy społecznych i instytucjonalnych implikacji w kontekście potencjalnego rozszerzenia.

Z drugiej strony, weto poszczególnych państw członkowskich jest postrzegane jako istotne wyzwanie dla procesu rozszerzenia w UE (Bélanger, Schimmelfennig, 2021). Reakcja państw członkowskich na nielegalną aneksję Krymu przez Rosję w 2014 r. ilustruje różne postawy wobec przyszłej współpracy z Rosją, w szczególności wobec unijnej polityki sankcyjnej. Z kolei Rosja konsekwentnie inwestowała we wspieranie partii prokremlowskich i wzmacnianie relacji bilateralnych z rządami wybranych państw członkowskich w celu rozbicia jedności w RE i zniechęcenia obywatelskiego poparcia dla kontynuacji sankcji (Portela i in., 2020, s. 684).

Jeśli chodzi o dyskurs instytucjonalny UE na temat perspektywy rozszerzenia na wschód, dotychczasowe obserwacje naukowe dotyczące perspektyw relacji UE–Ukraina wskazują na brak podejścia transformacyjnego w odpowiedzi UE na kryzys ukraiński w latach 2014–2021 i udowadniają, że deklaracje zmian, jakie znalazły się w oficjalnej retoryce UE dotyczącej Ukrainy, nie znalazły realnego odzwierciedlenia w transformacji współpracy w ramach PW (Natorski, 2022, s. 6; Zheltovskyy, 2021b).

Jako przykład warto przytoczyć fragment rezolucji przyjętej przez PE w dniu 24 października 2013 r. na temat rocznego sprawozdania Rady dla PE w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Poniższy cytat pozwala prześledzić skuteczność wpływu deklaracji PE na kształtowanie potencjału transformacyjnego polityki UE wobec wschodniego wymiaru unijnej polityki sąsiedztwa: „[PE] przypomni-

na, że sąsiedztwo wschodnie ma strategiczne znaczenie i przypomina, że europejska perspektywa zainteresowanych krajów pozostaje kluczową zachętą do przeprowadzenia reform; podkreśla, że UE ma realny wpływ w tej dziedzinie i powinna w pełni potwierdzić swoją siłę transformacyjną; uważa, że nadszedł czas na zintensyfikowanie wysiłków, połączonych z większym zaangażowaniem politycznym, na rzecz osiągnięcia celów PW, w tym potrzeby ustanowienia ściślejszego powiązania między WPZiB a Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS)” (EP resolution..., 2013). Jednakże od czasu wspomnianej rezolucji można było zaobserwować postępujące upolitycznienie polityki rozszerzenia i brak woli politycznej do implementacji wizji transformacyjnej, która została w niej określona.

W związku z brakiem reakcji politycznej ze strony RE na propozycję PE o zreformowaniu EPS w latach 2014–2021, jak i dominacją transakcyjnego stylu przywództwa instytucji unijnych w odniesieniu do relacji z Rosją, poniższa część artykułu skupia się na analizie zmiany strategii politycznej wspomnianych aktorów instytucjonalnych w obliczu agresji rosyjskiej. Analiza treści rezolucji i zaleceń PE dotyczących głównych wydarzeń w regionie PW, a zwłaszcza w Ukrainie obejmuje dokumentację od lipca 2019 do lipca 2022. Pozwala to z kolei ocenić ewolucję podejścia PE wobec rewizji wschodniego wymiaru unijnej polityki sąsiedztwa, zarówno przed, jak i po pełnowymiarowej inwazji Rosji na Ukrainę. Ponadto powyższy dobór źródeł pierwotnych służy jako narzędzie oceny potencjału przywódczego PE jako kolektywnego aktora instytucjonalnego UE.

Jak pokazują badania nad dyskursem PE poświęconym polityce rozszerzenia, „dyskurs o rozszerzeniu jest informacyjnym wskaźnikiem faktycznych granic zewnętrznych UE” (Bélanger, Schimmelfennig, 2021). W istocie analiza rezolucji i zaleceń PE przyjętych w okresie od 2019 do lutego 2022 roku daje podstawy do sformułowania poniższego szeregu spostrzeżeń:

- w latach 2019–2020 debata na temat PW miała sporadyczny charakter i nie zawierała politycznych deklaracji na temat kwestii rozszerzenia;
- zauważalny jest wyraźny wzrost elementów transformacyjnych w dokumentach przyjmowanych od września 2021 r., kiedy do opinii publicznej dotarły pierwsze informacje na temat potencjalnej rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Wśród nich znalazł się apel o wzmocnienie strategii integracji krajów PW i przygotowanie sankcji wobec Rosji w przypadku podjęcia przez nią działań zbrojnych przeciwko krajom PW;
- szereg rekomendacji przemawiał za pilną potrzebą gruntownej reformy polityki zagranicznej UE w zakresie kierunku stosunków UE–Rosja, aby „nie dopuścić do kontynuowania przez Rosję tzw. bilateryzacji stosunków z UE” (EP recommendation 2021/2042).

Jednocześnie analiza treści rezolucji i zaleceń przyjętych od 24 lutego 2022 r. wskazuje na wyraźne przesunięcie w stronę transformacyjnej wizji perspektyw rozszerzenia na wschód i pozwala określić PE jako aktora transformacyjnego systemu instytucjonalnego UE. Poniższe zestawienie² przedstawia przykłady głównych elementów przywództwa transformacyjnego, jakie zostały zawarte w rezolucjach PE przyjętych

² Zestawienie zawiera autorskie podsumowanie analizy treści wybranych rezolucji i zaleceń PE.

w okresie trzech miesięcy – od 24 lutego 2022 do 24 lipca 2022 r. Zalicza się do nich kolejno: wizję transformacji, cel proponowanych działań, kwestie moralne, ramy czasowe proponowanych zmian.

Wizja transformacji:

- ponawiane apele do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) o rozwinięcie bardziej aktywnej roli UE w regionie wschodnim;
- apel do instytucji UE o „działania na rzecz przyznania Ukrainie statusu kandydata do UE, zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej... a w międzyczasie kontynuowania działań na rzecz jej integracji z jednolitym rynkiem UE zgodnie z podpisaną umową stowarzyszeniową”;
- apel do KE, państw członkowskich i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa o przekształcenie polityki PW w świetle agresji Rosji na Ukrainę;
- potwierdzenie zaangażowania w rozszerzenie UE jako „geostrategiczną inwestycję w stabilną, silną i zjednoczoną UE”;
- apel o utworzenie unijnego mechanizmu solidarności mającego na celu przezwyciężenie gospodarczych i społecznych konsekwencji wojny Rosji z Ukrainą;
- propozycja zaangażowania krajów PW w Inicjatywę Trójmorza.

Cel proponowanych działań:

- stworzenie podstaw dla procesu rozszerzenia;
- opracowanie transformacyjnych i znaczących instrumentów polityki wschodniej UE;
- zwiększenie zaangażowania politycznego UE w regionie PW;
- „rozszerzenie mechanizmów wsparcia dla dalszego udziału krajów PW w cywilnych i wojskowych misjach i operacjach WPBiO”.

Kwestie moralne:

- apele o wsparcie procesów demokratyzacji w regionie PW w celu transformacji regionu;
- deklaracje poparcia „podobnie myślących partnerów ukraińskich, którzy walczą i poświęcają się dla europejskich wartości i zasad”.

Ramy czasowe proponowanych zmian:

- podkreślenie roli długotrwałych skutków proponowanych zmian w polityce wschodniej UE;
- apel o natychmiastowe sankcje wobec Rosji, tj. pełne embargo na import surowców energetycznych.

Powyższe podsumowanie elementów przywództwa transformacyjnego, zawartych w rezolucjach i zaleceniach PE w sprawie polityki wschodniej, ilustruje ewolucję podejścia europosłów do analizowanego zagadnienia. Tak, w dokumentach przyjętych w okresie 24.02.2022–24.07.2022 r. dominuje przesłanie transformacyjne, mające na celu zrewidowanie podejścia UE do procesu kształtowania strukturalnej polityki zagranicznej w regionie PW. Co więcej, nastąpił znaczny wzrost intensywności debaty politycznej, który zaowocował przyjętymi rezolucjami i zaleceniami. Przykładowo, jeśli w 2019 r. PE przyjął tylko jedną rezolucję w sprawie Ukrainy i jedną w sprawie Rosji, to w ciągu sześciu miesięcy 2022 r. liczba ta wyniosła odpowiednio 18 i 6³.

³ Opracowanie własne.

Kolejną ważną obserwacją, udowadniającą transformacyjny styl przywództwa PE w instytucjonalnym systemie UE, jest jego proaktywne stanowisko wobec mobilizacji kluczowych instytucji unijnych, tj. RE, KE, czy Wysokiego Przedstawiciela, w odniesieniu do „odpowiedzialności strategicznej” w obrębie swojego bezpośredniego wschodniego sąsiedztwa. Mobilizacja ta ma na celu osiągnięcie kompromisu w sprawie rezygnacji z transakcyjnego stylu przywództwa w relacjach z Rosją poprzez wykorzystanie potencjału transformacyjnego UE.

W nawiązaniu do wizji nowej polityki wschodniej w agendzie politycznej przywódców instytucji unijnych poniższa część artykułu została poświęcona analizie wizji transformacji polityki wschodniej, przedstawionej w oficjalnych przemówieniach przywódców wybranych instytucji UE, tj. przewodniczącej PE Roberta Metsoly, przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen oraz przewodniczącego RE Charles'a Michela, którzy bezpośrednio wpływają na kształt przyszłej reformy. W celu zdefiniowania dominującego stylu przywództwa wykorzystano metodę jakościowej analizy treści wybranych przemówień na temat potencjału transformacyjnego UE w świetle agresji rosyjskiej.

Jak zauważa Dorsey (2002, s. 3–19), koncepcja przywództwa jest bezpośrednio powiązana z tworzeniem odpowiednich strategii retorycznych w celu określenia znaczenia proponowanych zmian. W związku z powyższym, retoryka jest postrzegana jako główne narzędzie strategiczne, mające na celu wyjaśnić cel proponowanych działań. Jednocześnie, szereg badaczy koncepcji indywidualnego przywództwa politycznego wskazuje na ograniczony zakres oddziaływania retoryki poszczególnych liderów politycznych. Tak, Burns (1984, s. 158–159) zauważa, że ważnym zadaniem przywódcy jest zmobilizowanie elity do działania i uzyskanie wsparcia rządu, parlamentu, etc. W tym kontekście rolą przywódcy politycznego jest kompleksowe zarządzanie odpowiednią instytucją, gdzie retoryka jest drugorzędnym instrumentem wpływu na innych aktorów politycznych (Blakesley, 1995, s. 98–99).

Analiza strategii retorycznych w kontekście indywidualnego przywództwa politycznego instytucji unijnych pozwala na zdefiniowanie głównych elementów reformy polityki wschodniej UE. W tabeli poniżej znajduje się podsumowanie najważniejszych czynników, wpływających na kształt wschodniego wymiaru polityki zagranicznej UE, które zostały przedstawione w dyskursie politycznym przewodniczących trzech najważniejszych instytucji UE (PE, KE, RE).

Tabela 1

**Cechy przywództwa transformacyjnego w dyskursie politycznym
przewodniczących PE, KE i RE**

Misja UE	Zadania UE
1	2
UE jako niezależny aktor stosunków geopolitycznych	<ul style="list-style-type: none"> • „pilna potrzeba” wzmocnienia europejskiej suwerenności; • „pilna potrzeba” zbudowania strategicznej UE
UE jako siła transformacyjna na arenie międzynarodowej	<ul style="list-style-type: none"> • „pilna potrzeba” wypracowania nowego paradygmatu relacji UE z Rosją; • opracowanie długoterminowej strategii transformacji współpracy z regionem PW

UE jako promotor wartości europejskich wewnątrz UE i z państwami trzecimi	<ul style="list-style-type: none"> ochrona wartości europejskich jako priorytet strategii rozwoju UE; rozwój relacji z państwami trzecimi na podstawie wartości europejskich
„Szczególna odpowiedzialność” UE wobec Ukrainy w świetle agresji rosyjskiej	<ul style="list-style-type: none"> kontynuacja wsparcia politycznego, ekonomicznego i wojskowego Ukrainy; powrót do kwestii rozszerzenia UE jako ważnego elementu debaty na temat przyszłości Europy.

Źródło: Opracowanie własne.

Zakończenie

Rosyjska inwazja stała się impulsem do podjęcia przez UE prób rewizji wschodniego wymiaru jej polityki sąsiedztwa, co w następstwie spowodowało znaczący wzrost intensywności debaty na forum PE i zajęcie proaktywnej pozycji przez PE i przywódców trzech najważniejszych instytucji unijnych, tj. RE, KE, PE. Przeprowadzone powyżej badanie empiryczne źródeł pierwotnych, tj. rezolucji i zaleceń PE, jak również treści wybranych przemówień przywódców instytucji unijnych, daje argumenty na rzecz rosnącej dominacji podejścia transformacyjnego nad transakcyjnym wobec reformy polityki wschodniej UE. Jednocześnie, zauważalny jest wyraźny potencjał przywództwa transformacyjnego PE w systemie instytucjonalnym UE w kwestii kształtowania tejże polityki.

Analiza przykładów przywództwa transformacyjnego PE w kontekście reakcji na istniejące wyzwania geopolityczne, spowodowane rosyjską agresją wojskową, prowadzi do następujących wniosków:

- znaczny wzrost przyjętych rezolucji i zaleceń w sprawie przyszłych relacji z państwami stowarzyszonymi, relacji UE–Rosja oraz istoty nowej polityki zagranicznej UE spowodował, że po raz pierwszy od wielu lat temat przyszłego rozszerzenia znalazł się w centrum debaty europejskiej. Ponadto kwestie moralne, uznawane za kluczową cechę przywództwa transformacyjnego, stały się ważnym elementem owej debaty;
- zmiana stylu przywództwa PE w zakresie rewizji polityki wschodniej UE może mieć istotne implikacje dla pozycji i roli PE w funkcjonowaniu UE. Warto pamiętać, że Konferencja w sprawie przyszłości Europy rozpoczęła dyskusję o potrzebie rewizji traktatów na rzecz większej kompetencji PE jako jedynej instytucji unijnej wybieranej bezpośrednio przez obywateli. Eurodeputowani przyjęli rezolucję, w której uzasadnili konieczność nadania PE bezpośredniej inicjatywy legislacyjnej oraz wzmocnienia procedury ochrony wartości UE przedstawionej w art. 7 Traktatu UE (Rezolucja PE 2020/2132). Zwiększenie wpływu PE jako zbiorowego aktora instytucjonalnego na funkcjonowanie UE w oparciu o unijne wartości i element moralny z pewnością będzie istotnym czynnikiem konsolidującym prounijnych aktorów politycznych i społecznych oraz doprowadzi do wzrostu zaufania publicznego wśród obywateli UE;
- analiza dyskursu politycznego przewodniczących trzech najważniejszych instytucji UE (PE, KE, RE) pokazuje stosowanie jednolitej strategii retorycznej, mającej

na celu promowanie wizji transformacyjnej UE jako potęgi strukturalnej w regionie PW.

Podsumowując, warto podkreślić transformacyjny charakter stanowiska PE i przywódców analizowanych instytucji unijnych wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę. Jednocześnie otwartym pozostaje pytanie o zdolność państw członkowskich do osiągnięcia kompromisu w sprawie rezygnacji z transakcyjnego stylu przywództwa w procesie budowania potencjału strukturalnego w zakresie reformy nowej polityki wschodniej UE. Brak jednolitej pozycji z pewnością wzmocni tendencję do budowania sojuszy, mających na celu pomoc Ukrainie. Tendencja ta może jednak prowadzić do powstania wielu ośrodków rozwiązywania wspólnych problemów w Europie, a tym samym skutkować indywidualnymi działaniami i brakiem koordynacji z instytucjami unijnymi. Taki scenariusz, zakładający niewykorzystanie przez UE swojego potencjału transformacyjnego w regionie PW, mógłby zagrozić przyszłości integracji europejskiej tych państw i doprowadzić do wzrostu wpływów strukturalnych Rosji.

Załącznik 1.

Lista rezolucji i zaleceń PE w sprawie PW (w porządku chronologicznym na podstawie daty przyjęcia):

- EP resolution of 24 October 2013 on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy (2013/2081(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0453_EN.html.
- EP resolution of 18 July 2019 on Russia, notably the situation of environmental activists and Ukrainian political prisoners (2019/2734(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0006_EN.html.
- EP recommendation of 19 June 2020 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the Eastern Partnership, in the run-up to the June 2020 Summit (2019/2209(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0167_EN.html.
- EP resolution of 16 September 2020 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2019/2200(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0221_EN.html.
- EP resolution of 17 September 2020 on the situation in Belarus (2020/2779(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0231_EN.html.
- EP resolution of 20 October 2020 on the implementation of the EU Association Agreement with the Republic of Moldova (2019/2201(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0279_EN.html.
- EP resolution of 25 November 2020 on the foreign policy consequences of the COVID-19 outbreak (2020/2111(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0322_EN.html.

- EP resolution of 20 January 2021 on the implementation of the Common Foreign and Security Policy – annual report 2020 (2020/2206(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0012_EN.html.
- EP resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html.
- EP resolution of 29 April 2021 on Russia, the case of Alexei Navalny, the military build-up on Ukraine's border and Russian attacks in the Czech Republic (2021/2642(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0159_EN.html.
- EP resolution of 20 May 2021 on prisoners of war in the aftermath of the most recent conflict between Armenia and Azerbaijan (2021/2693(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0251_EN.html.
- EP recommendation of 16 September 2021 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the direction of EU-Russia political relations (2021/2042(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0383_EN.html.
- EP resolution of 25 November 2021 on the human rights violations by private military and security companies, particularly the Wagner Group (2021/2982(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0482_EN.html.
- EP resolution of 16 December 2021 on the situation at the Ukrainian border and in Russian-occupied territories of Ukraine (2021/3010(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0515_EN.html.
- EP resolution of 1 March 2022 on the Russian aggression against Ukraine, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_EN.html.
- EP resolution of 7 April 2022 on the conclusions of the European Council meeting of 24-25 March 2022, including the latest developments of the war against Ukraine and the EU sanctions against Russia and their implementation, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0121_EN.html.
- EP resolution of 8 June 2022 on security in the Eastern Partnership area and the role of the common security and defence policy, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0236_EN.html.
- EP resolution of 9 June 2022 on Parliament's right of initiative 2020/2132, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0242_EN.html.
- EP resolution of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0249_EN.html.
- Wystąpienia Przewodniczącego RE Charles'a Michela, <https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/president/speeches/?dateFrom=2019.11.01>.
- Wystąpienia Przewodniczącej KE Urszuli von der Leyen, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/president/announcements_en.
- Wystąpienia Przewodniczącej PE Roberty Metsoly, <https://the-president.europarl.europa.eu/en/news-room>.

Bibliografia

- Batumi Summit 2021 Declaration*, <https://www.president.gov.ua/en/news/deklaraciya-batumskogo-samitu-shvalena-glavami-derzhav-asoci-69609>.
- Bélanger M.-E., Schimmelfennig F. (2021), *Politicization and Rebordering in EU Enlargement: Membership Discourses in European Parliaments*, „Journal of European Public Policy”, February Issue.
- Blakesley L. (1995), *Presidential Leadership: From Eisenhower to Clinton*, Nelson Hall, Chicago.
- Braun D., Schäfer C. (2022), *Issues that mobilize Europe. The role of key policy issues for voter turnout in the 2019 European Parliament election*, „European Union Politics”, vol. 23(1).
- Burns J. M. (1978), *Leadership*, Harper and Row, New York.
- Burns J. M. (1984), *The Power to Lead: The Crisis of the American Presidency*, Simon and Schuster, New York.
- Burns J. M. (2003), *Transforming Leadership: A new Pursuit of Happiness*, Grove Press.
- Domaradzki S., Zheltovskyy V. (red.) (2020), *Racja stanu Polski w Unii Europejskiej*, ASPRA JR.
- Dorsey L. G. (2002), *The Presidency and Rhetorical Leadership*, Oxford University Press, New York.
- Eastern Partnership* (2022), <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/>.
- EaP 2030 TRENDS* (2019), <https://visegradinsight.eu/eap2030/eastern-partnership-2030-trends/>.
- Góra M. (2021), *It's security stupid! Politicisation of the EU's relations with its neighbours*, *European Security*, 30:3, s. 439–463, DOI: 10.1080/09662839.2021.1957841.
- Haran O., Zolkina M. (2014), *Ukraine's Long Road to European Integration*, „PONARS Eurasia Policy Memo”, no. 311, <http://www.ponarseurasia.org/memo/ukraine's-long-road-european-integration>.
- Kakachia K., Legucka A., Lebanidze B. (2021), *Can the EU's new global strategy make a difference? Strengthening resilience in the Eastern Partnership countries*, „Democratization”, 28:7, s. 1338–1356, DOI: 10.1080/13510347.2021.1918110.
- Keukeleire S., Delreux T. (2015), *Competing structural powers and challenges for the EU's structural foreign policy*, „Global Affairs”, 1:1, s. 43–50, DOI: 10.1080/23340460.2015.983730.
- Kuzio T. (2006), *Is Ukraine Part of Europe's Future?*, „Washington Quarterly”.
- Leonard M. (2005), *Europe's Transformative Power*, „CER Bulletin”, no. 40, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2005/europes-transformative-power>.
- Nai A., Medeiros M., Maier M., Maier J. (2022), *Euroscepticism and the use of negative, uncivil and emotional campaigns in the 2019 European Parliament election: A winning combination*, „European Union Politics”, vol. 23(1).
- Natorski M. (2022), *Resilience in EU crisis interventions in Ukraine: A complexity perspective*, „Journal of Contemporary European Studies”, DOI: 10.1080/14782804.2022.2097205.
- Portela C., Pospieszna P., Skrzypczyńska J., Walentek D. (2021), *Consensus against all odds: explaining the persistence of EU sanctions on Russia*, „Journal of European Integration”, 43:6, s. 683–699, DOI: 10.1080/07036337.2020.1803854.
- Sherr J. (2019), *A Tomos for Ukraine's Orthodox Church: the Final Schism?*, <https://icds.ce/en/atomos-for-ukraines-orthodox-church-the-final-schism/>.
- Strzelecki J. (2018), *Relations severed between the Russian Orthodox Church and the Ecumenical Patriarchate of Constantinople: the prospect of a new schism*, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2018-10-17/relations-severed-between-russian-orthodox-church-and-ecumenical>.
- Tosiek P. (2019), *The Polish Vision of EU Future: Imitation of the Hungarian Model?*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 13.

- Zheltovsyy V. (2020), *European integration processes in post-euromaidan Ukraine: in search for scenarios*, „Online Journal Modelling the New Europe”, no. 34.
- Zheltovsyy V. (2021a), *Impact of Eastern Partnership Initiatives on Europeanization Processes in Ukraine*, „Online Journal Modelling the New Europe”, no. 36.
- Zheltovsyy V. (2021b), *Perspektywy rozwoju stosunków Unia Europejska–Ukraina*, „Facta Simo-nidis” 14(1).

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest analiza transformacji stylu przywództwa głównych instytucji Unii Europejskiej (Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego) i jego wpływu na działania unijne, podejmowane w zakresie rewizji polityki wschodniej UE, do których doszło w następstwie nielegalnego pełnowymiarowego ataku Rosji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 roku. W związku z powyższym szczególną uwagę poświęcono omówieniu kwestii ukraińskiej jako czynnika bezpośrednio wpływającego na zmianę pozycji głównych politycznych aktorów europejskich (zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych) wobec roli UE jako siły strukturalnej w regionie Partnerstwa Wschodniego. Ponadto nacisk jest położony na główne kwestie wpływające na skuteczność procesów demokratyzacji w Ukrainie po wyborach parlamentarnych i prezydenckich 2019 roku. Kolejnym zadaniem jest ocena działań podejmowanych przez instytucje unijne w celu wsparcia procesów europeizacji w Ukrainie oraz przedstawienia możliwych kierunków współpracy w okresie post wojennym.

Słowa kluczowe: polityka wschodnia UE, przywództwo transformacyjne, siła strukturalna, demokracja

The influence of political leadership on the revision of the European Union's eastern policy in the context of the war in Ukraine

Summary

The main purpose of the article is to analyze the transformation of the leadership style of the main institutions of the European Union (European Council, European Commission, European Parliament) and its impact on EU activities undertaken in the field of revision of the EU's eastern policy, which took place in the aftermath of Russia's illegal full-scale attack on Ukraine on February 24, 2022. In connection with the above, special attention was paid to discussing the Ukrainian issue as a factor directly affecting the change in the position of the main European political actors (both individual and collective) towards the role of the EU as a structural force in the Eastern Partnership region. In addition, emphasis is placed on the main issues affecting the effectiveness of democratization processes in Ukraine after the 2019 parliamentary and presidential elections. Another task is to assess the activities undertaken by EU institutions to support the Europeanization processes in Ukraine and to present possible directions of cooperation in the post-war period.

Key words: EU eastern policy, transformational leadership, structural strength, democratization