

## Słabość polityczna Unii Europejskiej i jej przyczyny – kazu Ukrainy

Analizując przyczyny, które doprowadziły do niepodpisania przez Ukrainę pod koniec listopada 2013 r. umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, uwzględnić należy cały szereg różnych czynników. Stanowią one „sieć” ściśle zespolonych ze sobą determinantów oraz wpływających nań różnorodnych uwarunkowań. Zdecydowana większość spośród nich ogniskuje się wokół sytuacji występującej na Ukrainie i polityki prowadzonej przez władze tego państwa, jak również związana jest z postawą dwóch aktorów zewnętrznych, czyli Federacji Rosyjskiej oraz Unii Europejskiej.

Celem analizy jest ocena polityki stowarzyszeniowej Unii Europejskiej wobec Ukrainy w kontekście opinii, deklarowanej przez część ekspertów i polityków, głoszącej, iż „Unia zrobiła dla Ukrainy zdecydowanie za mało”. Rozpatrując tak sformułowaną tezę, postawić należy jednak pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy.

Wśród różnorodnych czynników determinujących obecną politykę Unii Europejskiej wobec Ukrainy wymienia się najczęściej następujące przesłanki: brak woli oraz jedności wśród części europejskich elit politycznych co do przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, a także związane z tym dylematy dotyczące dalszego rozszerzania Unii czy finansowania ukraińskiego procesu stowarzyszeniowego; świadomość skali problemów oraz podziałów występujących na Ukrainie mających np. ideologiczny, geopolityczny, ekonomiczno-społeczny czy historyczno-etniczny kontekst;

Nr 151/ 2013  
16'12'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Sebastian  
Wojciechowski**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

politykę „balansowania między Moskwą a Brukselą” praktykowaną przez ukraińskie władze; zdecydowaną postawę Federacji Rosyjskiej i obawy niektórych państw członkowskich Unii przed pogorszeniem stosunków z Rosją. Oprócz tego wskazać należy jeszcze na jeden dość często pomijany aspekt. Jest nim obecna słabość Unii Europejskiej przejawiająca się nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale także np. instytucjonalnym czy politycznym. Słabość tę można zaobserwować choćby w kontekście niektórych działań prowadzonych w obrębie unijnej polityki zagranicznej. Świadczy o tym m.in. postawa wobec Syrii, Afganistanu, Białorusi czy Ukrainy. Choć każdy z tych przypadków jest inny i towarzyszy mu odmienny tak międzynarodowy, jak i wewnętrzny kontekst, wszystkie one – w większym lub mniejszym stopniu – obnażają podziały występujące w obrębie Unii, słabość jej polityki zagranicznej oraz ograniczone możliwości oddziaływania na sytuację międzynarodową, nawet (jak to miało miejsce względem Ukrainy) w swoim najbliższym sąsiedztwie.

Przyczyn słabości politycznej UE należy się doszukiwać w splocie różnych determinantów, wśród których na szczególną uwagę zasługują następujące kwestie:

1. Brak wyraźnego przywództwa politycznego w Unii Europejskiej, które byłoby zdolne nie tylko przeforsować, ale także wyegzekwować prowadzenie dynamicznej i efektywnej polityki zagranicznej, choćby w odniesieniu do Ukrainy. Towarzyszy temu spór o „przywództwo” w Unii oraz narastający wokół niego kryzys: Czy w przyszłości rolę unijnego lidera ma odgrywać jedno państwo, a może dwa lub trzy? Jeśli tak, to w jakiej konfiguracji, na jakich zasadach i w jakim zakresie?

2. Kryzys finansowy oraz różnorodne towarzyszące mu implikacje rzutujące m.in. na politykę zagraniczną czy proces dalszego poszerzenia UE. Trafne w tym kontekście jest sformułowanie mówiące o „Europie wielu kryzysów” podkreślające, że problemy występujące w obrębie Unii dotyczą nie tylko finansów, ale również np. sfery społecznej, instytucjonalnej, przywództwa politycznego, legitymizacji itp.

3. Brak ożywionej debaty, a być może nawet wizji dotyczącej polityki czy pozycji UE w środowisku międzynarodowym. Towarzyszy temu szereg pytań i dylematów choćby w odniesieniu do kierunków czy koncepcji dalszego rozwoju Unii oraz sposobów rozwiązywania kluczowych problemów. Jednym z tego przejawów jest brak kompleksowej strategii prowadzenia polityki zagranicznej UE czy występujące rozbieżności wśród państw członkowskich na temat jej priorytetów, zakresu działania lub sposobów realizacji. Stan ten, zważywszy na wielość i złożoność problemów, znacząco podważa tak pozycję, jak i wizerunek Unii.



4. Czynnikiem często osłabiającym działania instytucji unijnych jest też konieczność uzyskania poparcia przez państwa członkowskie. W sytuacji rozbieżności stanowisk może to wydłużyć lub całkowicie zniweczyć proces decyzyjny. Wielość państw członkowskich, różnorodność ich poglądów lub interesów powoduje, że przypadki takie nie są odosobnione. Dobrym tego przejawem była w przeszłości postawa np. wobec konfliktów w byłej Jugosławii, Iraku, Libii czy projektu tarczy antyrakietowej, a obecnie choćby względem Syrii, Afganistanu oraz Ukrainy.

5. Wskazać należy ponadto na spadek zainteresowania problematyką dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Eskalacja problemów ekonomiczno-społecznych spowodowała, że zarówno wśród części elit politycznych, jak i opinii publicznej zaobserwować można mniejsze zainteresowanie tą problematyką. Znalazło to swoje bardzo wyraźne odzwierciedlenie w przypadku Ukrainy.

6. Częste przypadki przedkładania przez państwa członkowskie Unii interesów narodowych ponad interes wspólnotowy. Szczególnie mocno można to zaobserwować właśnie w odniesieniu do polityki zagranicznej prowadzonej przez Unię Europejską. Stan ten osłabia nie tylko potencjał, ale także spójność Unii.

7. Czynnikiem utrudniającym działania Unii na arenie międzynarodowej jest również wielość i różnorodność wyzwań oraz duża dynamika zmian zachodzących na świecie. Stan ten powoduje konieczność zaangażowania się Unii Europejskiej w wielu kwestiach i tym samym rozproszenie dostępnych środków. Dodatkowym utrudnieniem jest wzmożona aktywność takich podmiotów, jak Federacja Rosyjska czy Chiny. Dotyczy ona różnych aspektów ich działalności, począwszy od sfery ekonomicznej czy militarnej przez geopolitykę, a kończąc na szpiegostwie.

8. Wskazać należy też na spory o charakterze politycznym czy kompetencyjnym występujące pomiędzy poszczególnymi instytucjami lub państwami UE. Ukazuje to choćby dyskusja na temat sytuacji w Syrii, kwestii palestyńskiej czy przemian zachodzących na Ukrainie.

9. Przyczyną, a zarazem przejawem słabości jest także długotrwałość wielu procesów decyzyjnych. Są one wydłużane m.in. w wyniku „niekończących” się konsultacji pomiędzy poszczególnymi państwami lub organami, albo na skutek złożonych procedur administracyjno-prawnych.

10. Wyjątkowo trudnym aspektem, nie tylko dla UE, jest podejmowanie działań wobec państw naruszających zasady demokratyczne, szczególnie jeśli mają one status mocarstwa lub, tak jak w przypadku Ukrainy, cechuje je istotne położenie geopolityczne.



Powyższe zestawienie przyczyn słabości politycznej Unii Europejskiej ma oczywiście charakter ogólny i nie obejmuje wszystkich determinantów. Kwestia ta ze względu na swoją złożoność wymaga bowiem znacznie szerszego opracowania. Pokazuje ona jednak szeroki zakres i różnorodność rozpatrywanego problemu oraz sygnalizuje wielość interakcji zachodzących pomiędzy przytoczonymi powyżej elementami składowymi. Zwraca również uwagę na konieczność szybkiego i kompleksowego rozpatrzenia zagadnień związanych z unijną polityką zagraniczną, w tym także w odniesieniu do Ukrainy. Powyższe działania muszą być oparte m.in. na precyzyjnym i długoterminowym określeniu celów, wskazaniu odpowiednich środków, uruchomieniu stosownych mechanizmów, a ponadto wypracowaniu przez państwa członkowskie konsensusu, który wzmocni politycznie, logistycznie, finansowo czy wizerunkowo UE oraz prowadzoną przez nią politykę, czyniąc z Unii Europejskiej liczącego się gracza na arenie międzynarodowej.

Tezy i opinie zawarte w tekście nie są oficjalnym stanowiskiem Instytutu Zachodniego, wyrażają jedynie opinie autora.

**Sebastian Wojciechowski** – prof. zw. Instytutu Zachodniego i Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu. Kierownik Zakładu Studiów Strategicznych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej i Departamentu Stanu USA. Laureat nagrody naukowej Prezesa Rady Ministrów RP oraz nagrody za publikację o tematyce naukowej – w ramach konkursu zorganizowanego przez Unię Europejską. Redaktor naczelny „Przeglądu Strategicznego”. Zainteresowania naukowe dotyczą problematyki: bezpieczeństwa, problemów globalnych oraz tendencji dezintegracyjnych (w tym szczególnie terroryzmu i nacjonalizmu).

