



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, luty 2017

Przygotujcie się na nową Europę

Piotr Buras

W autobiograficznym *Świecie wczorajszym*, znakomitej panoramie kultury i społeczeństwa Europy przełomu XIX i XX wieku, austriacki pisarz Stefan Zweig pokazał, jak szybko mogą dezaktualizować się kategorie i pojęcia opisu otaczającej nas rzeczywistości. Czasy przedwojenne od lat dwudziestych oddzielała raptem dekada, ale z późniejszej perspektywy okresy te wyglądały jak dwie niemające ze sobą wiele wspólnego epoki. Dla piszącego w 1940 roku Zweiga cały ten miniony świat był już niczym nieprawdopodobna legenda.

Nic dziwnego, że książka Zweiga należy dzisiaj do najczęściej czytanych i cytowanych. Poczucie, że epoka pozimnowojenna nieuchronnie zmierza ku schyłkowi (bądź już się skończyła), jest dojmujące. Wraz z nią wczorajszymi (czytaj: przestarzałymi) stały się pojęcia i przekonania, które dotąd porządkowały nasze rozumienie świata. Globalizacja i współzależność, które do niedawna uchodziły za rękojmię pokoju i współpracy, okazały się także źródłem konfliktów i instrumentami nacisku; „It’s the economy, stupid!” straciło swój dogmatyczny charakter – problemy tożsamości i kultury poruszają ludzi w nie mniejszym stopniu niż ich sytuacja materialna. Zaś wiara w nieuchronny triumf liberalnej demokracji ustąpiła pytaniom o jej alternatywy.

Takie przewartościowanie w nie mniejszym stopniu dotyka także Unię Europejską. Nie chodzi przy tym tylko o falę populizmu i eurosceptycyzmu, która przelewa się przez cały kontynent. Ważniejsze jest to, że pod jej wpływem, jak również za sprawą innych czynników (zwłaszcza objęcia przez Donalda Trumpa prezydentury Stanów Zjednoczonych), w głęboki, choć nie w pełni jeszcze widoczny sposób zmieniają się podstawowe założenia, na których dotąd opierał się projekt integracji europejskiej. Sposoby i wzorce działania właściwe danej dziedzinie określa się w nauce mianem paradygmatu. Wiele wskazuje na to, że dokonująca się dzisiaj rewizja trzech dotychczasowych paradygmatów integracji prowadzi do nieuchronnego pożegnania się ze „światem wczorajszym”. Zrozumienie natury i konsekwencji tego

procesu będzie miało niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia kluczowego zadania, przed jakim stanie Polska w nadchodzących miesiącach i latach: konieczności odnalezienia się w nowej Europie¹.

Bezpieczeństwo zamiast wolności

Integracja europejska opierała się tradycyjnie na prostej zasadzie: służyła przede wszystkim liberalizacji (rynków) i pogłębianiu otwartości (granic). Jej fundamentem są cztery wolności (przepływu osób, towarów, kapitału i usług). Tym samym w stopniu równym, a może nawet większym, co projektem pokojowym integracja była od swojego początku projektem wolnościowym. Dotyczy to także systemu wartości i zasad ustroju politycznego. Ojcowie integracji kierowali się przekonaniem, że ich projekt musi prowadzić do umocnienia liberalnej demokracji w krajach członkowskich, i że to właśnie ta forma rządów jest najlepszą gwarancją położenia kresu epoce konfliktów i wojen na Starym Kontynencie. Ten paradygmat wolności w dotychczasowym wydaniu nie był zaprzeczeniem bezpieczeństwa. Przeciwnie, wolność, liberalizacja, globalizacja – były postrzegane jako gwarancje bezpieczeństwa nie tylko ekonomicznego, ale także twardego. To rozumienie wolności, przede wszystkim w wymiarze liberalizacji rynkowej, często było krytykowane. Unia Europejska, mówi się, świetnie służy uwalnianiu sił wolnorynkowych, ale nie dba dostatecznie o zwykłych obywateli, kiedy wolny rynek potraktuje ich z właściwą sobie brutalnością. Innymi słowy, Unia znosi bariery dla handlu i inwestycji, ale nie zapewnia ochrony socjalnej.

Pod wpływem kryzysu ekonomicznego, zmian technologicznych i utrzymującego się na wysokim poziomie bezrobocia ta krytyka narasta, zaś ani państwa członkowskie, ani instytucje UE nie mogą pozostać na nią obojętne. Owszem, Unia Europejska uchwaliła niedawno pakiet liberalizacji rynku usług, który może być świadectwem działania w zgodzie z zasadami świata wczorajszego. Ale wiatr wieje dzisiaj w przeciwną stronę. O wolności coraz częściej mówi się w kontekście jej „ekscesów”, a populiski karmią się rosnącą w społeczeństwach potrzebą stabilności, pewności i ochrony stanu posiadania. Oznacza to powrót do postrzegania bezpieczeństwa w tradycyjny sposób: silnych tożsamości i odgraniczania się od świata zewnętrznego. Pracownicy zaniepokojeni tanią konkurencją na rynku pracy (dumping socjalny) domagają się większej kontroli migracji zarobkowej. Protekcjonizm (w łagodniejszym wydaniu: patriotyzm) gospodarczy powraca do łask jako instrument zabezpieczenia interesów własnych obywateli. Z kolei strach przed zamachami terrorystycznymi oraz następującymi w związku z migracją zmianami w środowisku lokalnym powoduje, że cena za zabezpieczenie się (albo jego iluzję) przed tymi niebezpieczeństwami, np. poprzez przywracanie kontroli granicznych, wielu nie wydaje się przesadnie wysoka. W rezultacie tym, co najsilniej kształtuje dzisiaj wyobraźnię polityczną społeczeństw i elit, nie jest już dążenie do większej otwartości i integracji, które było motorem zmian w Europie ostatnich dziesięcioleci, lecz przemożna chęć zwiększania bezpieczeństwa i stabilności.

Paradygmat bezpieczeństwa będzie zmieniał państwa członkowskie, a za ich pośrednictwem także UE. Jego oddziaływanie wyraźnie widać zwłaszcza we wspomnianej już sferze ochrony rynku pracy i migracji zarobkowej, nie tylko w Wielkiej Brytanii. Niemiecka minister pracy, socjaldemokratka Andrea Nahles, opowiedziała się za ograniczeniem migrantom zarobkowym pobierania zasiłków na dzieci mieszkające poza granicami Niemiec. Znacznie dalej poszedł kanclerz Austrii Christian Kern (także socjaldemokrata), który w przedstawionym na początku stycznia „Planie A” (programie dla Austrii) zapowiedział, że będzie zmierzał do ograniczenia napływu pracowników z krajów Unii Europejskiej do Austrii wprowadzając zasadę, że pierwszeństwo w staraniach o miejsce pracy będą mieli obywatele

¹ Za uwagi do tekstu serdecznie dziękuję Olafowi Osicy, Katarzynie Pełczyńskiej-Nałęcz i Aleksandrowi Smolarowi.

austriacy. W przeszłości z takimi postulatami występowali tylko antyeuropejscy populiści, dzisiaj wychodzą one od lewicy głównego nurtu.

Gdyby Wielka Brytania chciała pozostać członkiem jednolitego rynku Unii Europejskiej, a jednocześnie udałoby jej się uzyskać od UE koncesje w postaci możliwości liczbowego ograniczenia napływu migrantów z Unii, przykład brytyjski mógłby być zaraźliwy. Twardy Brexit, czyli opuszczenie przez Londyn wspólnego rynku, może groźbę takiej dyskusji nieco oddalać, ale jej nie likwiduje. Działania na rzecz ograniczenia turystyki socjalnej, które mogą łatwo przerodzić się w dalej idące ingerencje w cztery wolności, to sfera, skąd elity europejskie najłatwiej mogą wysłać społeczeństwu sygnał, że rozumieją ich zaniepokojenie i potrzebę bezpieczeństwa. Niemniej głosy, że swoboda przepływu osób nie jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku, nie pochodzą tylko od starających się o poparcie społeczne polityków – z taką tezą wystąpili niedawno eksperci jednego z najbardziej renomowanych *think tanków* europejskich, brukselskiego Bruegel.

Być może takie działania są nawet konieczne, aby uspokoić obywateli oraz – co najważniejsze – zatrzymać ich dryf w kierunku postaw populistycznych i wrogich integracji europejskiej. Jednak nie ulega wątpliwości, że zastępowanie paradygmatu wolności paradygmatem bezpieczeństwa będzie w istotny sposób wpływać na przyszły kształt polityk i sposobu funkcjonowania UE, w tym będzie dotyczyć także kwestii jej finansów. Jednym z ważniejszych pomysłów na stabilizację strefy euro jest dzisiaj wprowadzenie wspólnego dla tego kręgu państw dodatkowego ubezpieczenia od bezrobocia na poziomie europejskim. Miałoby ono służyć za tzw. automatyczny stabilizator strefy euro (w wypadku gwałtownego wzrostu bezrobocia w jednym z państw jego koszty nie prowadziłyby automatycznie do nadmiernego obciążenia budżetu tego kraju, lecz byłyby rozkładane na całą strefę), jak również wychodziłoby naprzeciw potrzebie stworzenia filaru socjalnego UE, który budowałby zaufanie do jej instytucji i polityk, kojarzonych dotąd głównie z liberalizacją i polityką oszczędności. Realizacja takiego niewątpliwie potrzebnego projektu (dzisiaj jeszcze odległa) oznaczałaby z pewnością istotne zmiany w strukturze finansowej UE, kosztem krajów nienależących do strefy euro.

Niemniej paradygmat bezpieczeństwa nie wkracza tylko w sferę socjalną. Równie ważne są kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego związane z terroryzmem i problemem uchodźstwa. Od tego, w jaki sposób społeczeństwa europejskie będą reagować na te wyzwania, zależy przyszłość ich modelu, opartego dotychczas na daleko posuniętych wolnościach obywatelskich oraz idei uniwersalnych praw człowieka. Niedawny raport Amnesty International o tym, jak zgodne z paradygmatem bezpieczeństwa ustawodawstwo antyterrorystyczne zmieniło rzeczywistość prawną w krajach członkowskich UE w kierunku ograniczenia wolności, jest dobrym przykładem tej ewolucji.

Nie mniej ważnym obszarem jest polityka wobec uchodźców. Znaczenie pytania o to, jak ograniczyć napływ uchodźców do Europy, co jest warunkiem utrzymania pokoju społecznego, przy jednoczesnym zapewnieniu wierności zasadom prawa międzynarodowego (konwencja do spraw uchodźców z 1951 roku) oraz humanitaryzmu, wykracza poza wymiar zarządzania kryzysowego. Europa oparta na wartościach nie może pozwolić sobie na ochronę granic, która łączyłaby się z pogwałceniem zasady *non-refoulement* (co oznaczałoby odsyłanie uchodźców bez udzielenia im możliwości złożenia wniosku o azyl) lub sprowadzałaby się do tzw. rozwiązania australijskiego (zamykania uchodźców na stałe w obozach na terytorium krajów trzecich). Jednak dążenie do szybkiego rozwiązania problemu uchodźców w imię paradygmatu bezpieczeństwa pcha europejskie elity właśnie w tym kierunku. Erozja europejskich standardów w tej dziedzinie może mieć dalekosiężne skutki, podważając aksjologiczny kościół Unii Europejskiej oraz przesuwać granice prawne i psychologiczne tego, co dopuszczalne i wyobrażalne.

Elastyczność zamiast spójności

Czy te zmiany i reformy, odpowiadające na zwiększoną potrzebę bezpieczeństwa, a także na różnicujące się interesy poszczególnych państw Unii Europejskiej, będzie można wprowadzić w gronie wszystkich 27 krajów członkowskich? Decyzja o Brexicie pokazała, że odrzucenie modelu UE jako organizmu dążącego do względnej jednolitości (nawet jeśli powody decyzji Brytyjczyków były bardziej złożone) może prowadzić do dramatycznych konsekwencji. W miarę postępów integracji, a zwłaszcza wskutek kolejnych rozszerzeń UE, dyskusja o tym, jak pogodzić różne możliwości i ambicje integracyjne państw członkowskich, przybierała na sile. Pojęcia elastyczności, zróżnicowanej geometrii, twardego rdzenia czy awangardy robiły karierę nie tylko w debatach akademickich. Zróżnicowanie integracji od dawna jest zresztą faktem. Nie wszystkie kraje uczestniczą w Schengen, nie każdy wprowadził wspólną walutę, niektóre chcą zachować neutralność wojskową, więc pozostają poza współpracą obronną. Niemniej pomimo tych uwarunkowań wyznacznikiem integracji było podejście oparte na filozofii „coraz ściślejszej unii”. Zakładało ono, że istnieje jakiś bliżej nieokreślony horyzont procesu integracji, do którego wszystkie kraje, czasem w zmiennym tempie i w różnej choreografii, zmierzają. Elastyczność postrzegana była jako niemiła konieczność, odstępstwo od reguły, raczej przejściowy problem, którym trzeba było jakoś zarządzać, niż stały element architektury integracji. Innymi słowy, wyobrażeniami o UE rządził paradygmat spójności – im więcej współpracy i bliskości między państwami członkowskimi, budujących ich współzależność i wzajemną solidarność, tym lepiej dla trwałości i stabilności tego projektu.

Klauzula o „coraz ściślejszej unii” nadal obowiązuje i nie zmieniło tego osłabiające ją przedreferendalne porozumienie Unii Europejskiej z Wielką Brytanią, które ostatecznie nie weszło w życie (miało ono przekonać obywateli brytyjskich do zagłosowania za pozostaniem w UE, co, jak wiadomo, nie nastąpiło). Jednak ani ten cel integracji, ani też paradygmat spójności nie organizują już myślenia o przyszłym kształcie Unii. W przeszłości zróżnicowana integracja była zjawiskiem, którego negatywne konsekwencje należało ograniczyć. Dzisiaj coraz częściej uchodzi ona za obiecujące rozwiązanie problemów, z jakimi boryka się Unia Europejska. Orędownicy pogłębionej elastyczności jako zasady działania UE uważają, że tylko poluzowanie gorsetu integracji i umożliwienie krajom członkowskim bardziej swobodnego decydowania, w jakie przedsięwzięcia wspólne chcą się angażować, jest metodą zapobieżenia rozpadowi UE. Dla krajów Wyszehradu „elastyczna solidarność” jest odpowiedzią na traumę próby narzucenia im mechanizmu relokacji. Francja czy Włochy sympatyzują z powrotem do pomysłu „twardego rdzenia”, dając wyraz zniechęceniu do UE rozszerzonej na wschód. Nie jest do końca jasne, jak elastyczna Unia miałaby funkcjonować – na zasadzie kręgów koncentrycznych czy ośrodków wzmocnionej współpracy w różnych obszarach polityki – ale paradygmat elastyczności niewątpliwie zawładnął umysłami polityków i analityków.

Zwolennicy elastyczności jako nowej zasady rządzącej UE argumentują, że musi ona zakładać, iż żadne państwo nie powinno ponosić negatywnych skutków odmowy uczestnictwa w projektach wzmocnionej współpracy. Chociaż postulat ten może być atrakcyjny na papierze, to jego praktyczna realizacja jest mało prawdopodobna. Spójność UE zawsze była warunkiem, wręcz synonimem, solidarności łączącej państwa członkowskie. Trudno sobie wyobrazić, by rozluźnienie więzów, polegające na wprowadzeniu łatwiej dostępnych możliwości różnicowania stopnia integracji, nie pociągało za sobą erozji tej podstawowej wartości, na której zasadza się UE. Przede wszystkim należy spodziewać się, że wzmocniona współpraca między częścią krajów w danej dziedzinie generować będzie między nimi zwiększone poczucie bliskości i solidarności, co nieuchronnie odbije się negatywnie na krajach pozostających poza tą grupą.

Strefa euro jest, oczywiście, najlepszym tego przykładem. Nawet bez wprowadzania automatycznych mechanizmów transferowych (euroobligacje) świadomość skali i konsekwencji powiązań między jej członkami powoduje, że gotowość do udzielenia wsparcia finansowego państwom w ramach strefy jest większa niż w odniesieniu do członków UE nieposługujących się euro. Utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności, polityka łatwego pieniądza Europejskiego Banku Centralnego oraz unia bankowa są wyrazem tego nastawienia, podobnie jak polityka Niemiec skłonnych udzielać wsparcia krajom Południa w imię własnego (wynikającego ze współzależności) interesu. Kolejne kroki w kierunku głębszej integracji strefy euro, takie jak wspomniane ubezpieczenie od bezrobocia, wspólny budżet lub euroobligacje, nieuchronnie będą prowadziły do negatywnych skutków dla reszty państw UE. Skutki te to m.in.: zmniejszenie solidarności finansowej z krajami nieużywającymi euro, względne obniżenie ich wiarygodności na rynkach finansowych, pogorszenie pozycji ich systemów bankowych w stosunku do strefy euro czy zwiększenie ich kosztów zadłużania się na rynkach finansowych. Co więcej, po opuszczeniu Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię kraje znajdujące się poza strefą euro będą miały znikomą zdolność do zabezpieczania swoich interesów wobec obszaru wspólnej waluty – Londyn był bowiem dotąd, we własnym interesie, ich potężnym sojusznikiem, z którym Bruksela oraz stolice narodowe musiały się liczyć.

Innym przykładem może być ewentualna wzmocniona współpraca w dziedzinie migracji i polityki azylowej. Uporządkowanie tej sfery i poddanie przepływów migracyjnych (zwłaszcza napływu uchodźców) bardziej skutecznej kontroli i ograniczeniom będzie jednym z najważniejszych wyzwań w najbliższym czasie. Trudno sobie wyobrazić, by skuteczna odpowiedź na ten problem mogła ograniczać się tylko do wzmacniania ochrony granic zewnętrznych. Jest ono niezbędne, ale dalece niewystarczające, i to nie tylko z powodów humanitarnych. Unia potrzebuje przede wszystkim bliskiej współpracy z krajami pochodzenia migrantów, głównie po to, by zapewnić skuteczność polityki readmisji tych, którzy nie otrzymali azylu w Europie. Jednak taka współpraca ma swoją cenę – jej elementami muszą być m.in.: zapewnienie legalnych kanałów migracji zarobkowej do Europy, znaczący udział państw UE w polityce bezpośredniego przesiedlania (*resettlement*) uchodźców z krajów trzecich do Europy (co odetnie źródła dochodu generującym przestępczość gangom przemytników), wspieranie tych krajów finansowo i współpracowanie z nimi w dziedzinie bezpieczeństwa. Z pewnością nie wszystkie państwa UE będą chciały uczestniczyć w takich wspólnych wysiłkach, bez których, podkreślmy, zarządzanie problemem migracji i uchodźstwa nigdy nie będzie efektywne. Jednak grono krajów, które zdecydowałyby się na wspólne podjęcie tego wyzwania i poniesienie ciężarów tak zdefiniowanej polityki, z pewnością będzie kierować się w konsekwencji dużo większą solidarnością między sobą niż względem państw, które odmówiły (z jakichkolwiek powodów) ponoszenia tej odpowiedzialności.

Obszar polityki obronnej, czyli wymiar bezpieczeństwa zewnętrznego, pokazuje także ten sam dylemat. Silniejsza współpraca części państw, polegająca m.in. na integracji ich przemysłów zbrojeniowych, wspólnych zakupach sprzętu wojskowego, łączeniu i wspólnym używaniu zasobów, wreszcie tworzeniu wspólnych oddziałów militarnych, z natury rzeczy będzie te kraje wiązać silniej niż w innych sprawach. Niewątpliwie nie każdy obszar wzmocnionej współpracy będzie generować tak silne poczucie solidarności, jak w opisanych tutaj przypadkach. Jednak najważniejsze jest to, że Europa *à la carte*, w której każdy kraj na własną rękę określa głębokość integracji w różnych obszarach, w ostatecznym rozrachunku wcale nie musi prowadzić do wielocentrycznej unii lub jej stopniowej dezintegracji. Przeciwnie, zakładając, że spore grono państw (na czele z Niemcami) uczestniczyć będzie we wszystkich, bądź w większości głównych przedsięwzięciach integracyjnych, może okazać się, że skutkiem tego procesu będzie model z faktycznym twardym jądrem integracji oraz peryferiami pozbawionymi większego wpływu na kierunek i politykę UE.

Europa post-, a nie transatlantycka

To pytanie staje się kluczowe w związku z trzecią, być może najważniejszą, zmianą paradygmatu, wywołaną prezydenturą Donalda Trumpa. Integracja europejska zawsze była w swej istocie projektem transatlantyckim. Znaczenie Stanów Zjednoczonych nie polegało tylko na tym, że Waszyngton obejmował Europę (najpierw jej zachodnią część, potem także większą część wschodniej) gwarancjami bezpieczeństwa. Nie mniej istotne było to, że z punktu widzenia interesu Stanów Zjednoczonych jedność i bliska współpraca krajów europejskich przedstawiała ogromną wartość. Rola USA w początkach integracji europejskiej była nie do przecenienia. Także w następnych dekadach Stany widziały w zjednoczonej Europie ważnego partnera w promocji swojej wizji świata, opartej na instytucjach międzynarodowych, wolnym handlu, globalizacji, a przede wszystkim wartościach liberalnych i demokratycznych. Mimo podziałów, jak np. w okresie wojny w Iraku, ten paradygmat transatlantycki pozostawał w mocy.

Pierwsze wypowiedzi i działania prezydenta Trumpa, chwającego Brexit, zachęcającego inne kraje do wystąpienia z Unii Europejskiej oraz krytykującego UE jako projekt służący tylko interesom Niemiec, mogą świadczyć o tym, że za jego rządów to podejście się zmieni. Świadczą one z pewnością o tym, że wartości stanowiące dotąd podstawę wspólnoty atlantyckiej nie będą już tej funkcji pełnić. Nie ulega wątpliwości, że taki kierunek ewolucji polityki amerykańskiej wobec Europy w bardzo istotny sposób dotyka jej bezpieczeństwa i stabilności wewnętrznej. Josef Joffe, znany niemiecki publicysta międzynarodowy, określił USA przed laty mianem „pacyfikatora Europy”, czyli potęgi, która dzięki swojej polityce liberalnego hegemonu doprowadziła do uśmierzenia wewnętrznych waśni i konfliktów europejskich. Porzucenie przez Stany Zjednoczone przekonania, że jedność Europy jest wartością samą w sobie, może wyrządzić UE nie mniejszą szkodę niż ewentualny *big deal* między Waszyngtonem a Moskwą.

Znaczenie paradygmatu postatlantyckiego dla UE będzie wynikać ze sposobu, w jaki poszczególne kraje członkowskie zareagują na zmianę strategiczną (jeśli takowa się utrwali) i konkretne posunięcia administracji amerykańskiej. Niewątpliwie potencjał dezintegracyjny tych reakcji jest z punktu widzenia UE niebagatelny. Najważniejszym obszarem są oczywiście kwestie bezpieczeństwa i obronności. Krytyka Paktu Północnoatlantyckiego jako „zbędnego” sojuszu, z którą Trump wystąpił już w kampanii wyborczej, może, ale nie musi prowadzić do zwarcia szeregów Europejczyków w celu rozwijania skutecznych zdolności obronnych UE. Taki kierunek zarysował się już wprawdzie wcześniej: za sprawą europejskiej strategii globalnej przyjętej w czerwcu 2016 roku, podkreślającej – niezależnie od wyborów amerykańskich – potrzebę większych wysiłków Unii w tym zakresie. Z kolei w grudniu 2016 roku Rada Europejska przyjęła konkluzje, które wyznaczają dalszą agendę prac nad projektem „unii obronnej”. Za tym, by UE przejęła większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo, już po wyborze Trumpa opowiadali się wyraźnie przywódcy Niemiec i Francji. Konsolidacja Unii Europejskiej jako odpowiedź na niepewność płynącą z Waszyngtonu – to główne przesłanie Angeli Merkel, z jakim zwraca się ona dzisiaj do partnerów europejskich.

Od tego, jak ta konsolidacja będzie przebiegać i jaki będzie stosunek do niej pozostałych krajów UE, zależy nie tylko bezpieczeństwo, ale przede wszystkim jedność Unii. Mogłyby jej zagrozić m.in. próby poszukiwania bilateralnych porozumień ze Stanami Zjednoczonymi przez poszczególne państwa bądź regiony UE, wychodzące naprzeciw sygnalizowanemu przez Trumpa transakcyjnemu podejściu do stosunków międzynarodowych. Dzisiaj nie sposób ocenić, jak silna może być pokusa takiego bilateralizmu. Szanse jego powodzenia wydają się bardzo ograniczone, zwłaszcza że to, co skłaniałoby do tej próby państwa mogące rozważać taką opcję (takie jak Polska, kraje bałtyckie, Rumunia) – a mianowicie osłabienie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa w razie zbliżenia USA z Rosją – jednocześnie

przekreślałoby perspektywy gwarancji bilateralnych. Niemniej wydaje się, że myśl o silniejszym związku Stanów Zjednoczonych z regionem Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej jest obecna choćby w rozważaniach nad polskim projektem Trójmorza. Wizja Polski jako lidera współpracy państw od Bałtyku po Adriatyk i Morze Czarne, szukających regionalnego partnerstwa z USA, może wydawać się atrakcyjna w kontekście przetarasowań w Europie i nieufności wobec partnerów zachodnioeuropejskich, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa. Jednak równoległe próby budowania europejskiej unii obronnej i ewentualne wysiłki na rzecz silniejszego zakotwiczenia USA w UE bądź w jej części (za jaką cenę?) mogą prowadzić do poważnych rozbieżności politycznych w ramach Unii, niezależnie od perspektyw powodzenia obu tych projektów.

Kwestia reakcji Europy na posunięcia Trumpa – czy będzie ona wspólna, czy zróżnicowana? – okaże się trudnym i niebezpiecznym testem jedności Unii Europejskiej także w wielu innych dziedzinach. Możliwe napięcia w sprawach handlowych (np. podniesienie ceł na import samochodów do USA) będą wymagały odpowiedzi UE, których wypracowanie lub ostateczny kształt (wtedy, gdy autorem będzie tylko Komisja Europejska) mogą prowadzić do konfliktów wewnętrznych. Scenariusz wojny handlowej z USA jest mało prawdopodobny, ale pytanie o to, czy w gronie 27 państw uda się znaleźć konsensus, gdyby część krajów chciała ostrzej niż inne zareagować na posunięcia Waszyngtonu, wydaje się uzasadnione. Także w sprawach konsularnych i innych podejmowane już przez Trumpa działania mogą wpływać polaryzująco na kraje UE, skłaniając jedne do większej ustępliwości, a inne do bardziej zdecydowanego stanowiska.

Taki skutek mogą odnosić także intencjonalne działania Waszyngtonu, jeśli Trump uznałby, że Unia Europejska jest bardziej konkurentem niż sojusznikiem, i zmierzał do jej osłabienia lub dezintegracji. Pozytywne reakcje części europejskiej prawicy populistycznej na wybór Trumpa, jego krytykę UE oraz antyestablishmentowy i antyliberalny język – to także świadectwo czekających Europę nowych problemów. Przede wszystkim retoryka Trumpa przesuwa granice w dyskursie publicznym w taki sposób, że jednoznacznie wzmacnia to środowiska i ugrupowania niechętne Unii Europejskiej, wartościom liberalnej demokracji i paradygmatowi wolności, który dotąd kształtował proces integracji europejskiej. Owszem, rozważania nad skutkami prezydentury Trumpa dla Europy pozostają tak długo spekulacją, jak długo nie wykrystalizuje się jego strategia wobec UE. Jednak sama niepewność związana z paradygmatem postatlantyckim stanowi poważne zagrożenie dla projektu europejskiego i sprawia, że o erze przed Trumpem tym bardziej mówić można w kategoriach „świata wczorajszego”.

Polska w nowej Europie

Europa określana przez nowe paradygmaty oznacza dla Polski środowisko międzynarodowe mniej pewne, mniej stabilne i mniej korzystne z punktu widzenia jej głównych interesów: bezpieczeństwa, dobrobytu i solidarności ze strony innych członków UE. Największym zagrożeniem byłaby głęboka erozja struktur Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej rozpad, w tym także trwałe pozostanie Polski z boku głównego trzonu UE, który wyznaczać będą Niemcy. Ze względu na swój potencjał, szczególne znaczenie stosunków z USA i Niemcami, a także z uwagi na to, że odgrywa rolę największego państwa wschodniej części UE, Polska będzie jednocześnie istotnym aktorem procesów, które zostaną uruchomione wskutek rewizji dotychczasowych przesłanek integracji europejskiej. Dlatego odnalezienie się w nowej Europie wymagać będzie od Polski przemyślanej i odpowiedzialnej polityki, zdolności do współpracy z partnerami oraz zawierania kompromisów, a także porzucenia pokusy podejmowania działań, które mogłyby prowadzić do wzmocnienia procesów dezintegracji. Z tej oceny wynikają w szczególności cztery wnioski.

Po pierwsze, uelastycznienie UE (polegające na rozluźnieniu ram instytucjonalnych w kierunku zmiennej geometrii integracji, a nawet Europy *à la carte*) może być nieuniknione. Polska nie powinna jednak być orędownikiem tego zróżnicowania ani ulegać złudzeniu, że może ono służyć jej interesom. W ostatecznym rozrachunku kluczowe znaczenie będą bowiem miały nie formalne zapisy traktatowe bądź uzgodnienia międzyrządowe (np. gwarantujące otwartość kręgów wzmocnionej współpracy na inne kraje lub zapewniające o równym traktowaniu wszystkich członków UE niezależnie od stopnia ich integracji). Ważniejsze będzie to, w jakim stopniu dany kraj członkowski jest gotów ponosić współodpowiedzialność za całą Unię i współpracować w rozwiązywaniu problemów jej dotyczących. Innymi słowy, poziom solidarności ze strony innych państw członkowskich wobec Polski, ich poczucie związku z naszym krajem oraz gotowość do obrony jego bezpieczeństwa – będą proporcjonalne do stopnia zakorzenienia Polski w UE w jej głównych obszarach współpracy. Na dłuższą metę model Unii Europejskiej jako tworów składającego się z różnych, mniej lub bardziej powiązanych ze sobą, kręgów współpracy okaże się zapewne iluzją. Te kręgi współuczestnictwa (euro, polityka migracyjna, polityka obronna etc.) będą się w dużej mierze na siebie nakładać, zaś we wszystkich trzon stanowić będą Niemcy. Zwłaszcza po wyjściu z UE Wielkiej Brytanii (która w innym przypadku mogłaby być teoretycznie odmiennym ośrodkiem współpracy, zewnętrznym w stosunku do „jądra”) ta niemieckocentryczność Unii będzie wyraźna. Najbardziej istotne z punktu widzenia Polski będzie więc pytanie nie tyle o przyszły kształt bardziej „elastycznej” Unii, ile o to, czy tę elastyczność Polska będzie chciała wykorzystać do pozostania z boku, czy też do silniejszego zakorzenienia w UE. Nietrudno wyprowadzić z tej oceny dodatkowy argument na rzecz przystąpienia Polski do strefy euro.

Po drugie, Polska powinna powstrzymać się – zarówno w wymiarze symboliczno-retorycznym, jak i politycznym – od podejmowania działań, które nie służyłyby wzmocnieniu struktur i instytucji Unii Europejskiej lub przynosiły im szkodę. Dotyczy to zwłaszcza nadchodzących miesięcy oraz dyskusji nad przyszłością UE w kontekście tzw. procesu bratysławskiego i jubileuszu integracji w marcu br. Krytyka Unii jako projektu zdominowanego przez wielkie kraje (która współgra z płynącą z oceanu retoryką Trumpa), nawoływanie do wzmocnienia państw narodowych (szczególnie silnie podkreślane przez rząd Węgier i Polski właśnie), pomysły zmian instytucjonalnych w kierunku osłabienia Komisji Europejskiej oraz wzmocnienia siły blokującej parlamentów narodowych – nie są postulatami, które pomagałyby rozwiązać aktualne problemy UE. Mogą one zaś kierować debatę w Unii na manowce. Na poziomie przekazu politycznego Polska powinna wspierać pogląd, że o ile „więcej Europy” nie jest lekarstwem na wszystko, o tyle w wielu dziedzinach nie da się stawić czoła problemom UE, jeśli będzie się jedynie utrzymywać *status quo* lub zdecyduje się wręcz na krok wstecz. Być może w niektórych obszarach Unia Europejska potrzebuje więcej współpracy na zasadzie międzyrządowej (a nie wspólnotowej) – ale takie stanowisko Polski będzie wiarygodne tylko wtedy, kiedy optując za tym, gotowa będzie także w pełni i aktywnie uczestniczyć w takich formach kooperacji (np. w wymiarze ochrony granic zewnętrznych UE).

Po trzecie, Polska powinna, przede wszystkim w imię swoich interesów bezpieczeństwa, działać na rzecz tego, by zarysowujący się kryzys w relacjach transatlantyckich nie doprowadził do głębokiego i trwałego rozbratu między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Polska (podobnie jak inne kraje UE) nie ma żadnego wpływu na to, jak będą układać się relacje między Waszyngtonem a Moskwą. W ramach Unii jej głos może mieć jednak pewne znaczenie. Ale to, na ile Polska będzie współkształtować politykę europejską w obliczu paradygmatu postatlantyckiego w zgodzie ze swoimi interesami, zależy w dużym stopniu od jej relacji z kluczowymi partnerami w Unii Europejskiej. Analogia do relacji Unia-Rosja nasuwa się sama (także dlatego, że dla unijnych elit politycznych Trump staje się nie mniejszym, a nawet większym problemem niż Putin): w obu przypadkach efektywność polskiej dyplomacji

będzie w dużej mierze funkcją pozycji Polski w UE. Dlatego priorytetem Polski powinno być wzmocnienie więzów łączących ją z Unią, a nie ich osłabianie, jak również powstrzymanie się od kroków, które mogłyby naruszać jedność Europy. Działania na rzecz utrzymania bliskości (UE i samej Polski) z USA nie mogą przekroczyć czerwonej linii, jaką jest nadrzędny interes w postaci spójności Unii. Pokusy bilateralnego lub regionalnego układania się z USA (niezależnie od iluzorycznych szans powodzenia takich prób) należy odrzucić również dlatego, że oparta na podejściu transakcyjnym i w istocie nieprzewidywalna polityka administracji Trumpa nie może być postrzegana jako gwarancja bezpieczeństwa Polski w oderwaniu od Sojuszu Atlantyckiego. Realny i wymierny charakter powiązań Polski w Europie, zwłaszcza z Niemcami, przesądza o ich priorytetowej wadze.

Po czwarte, w nowej rzeczywistości UE Polskę czeka wiele trudnych decyzji odległych od modelu *win-win*, który w przeszłości kształtował wyobraźnię o integracji europejskiej jako procesie, na którym korzystają wszyscy. Ta prawda pozostaje w mocy, ale w wymiarze strategicznych posunięć nadchodzące miesiące i lata wymagać będą od Polski konieczności zawierania trudnych kompromisów i podejmowania kroków, które mogą iść pod prąd opinii większości Polaków. Ten społeczny wymiar polityki europejskiej jest bardzo ważny. Jak pokazaliśmy w niedawnej, opublikowanej przez Fundację im. Stefana Batorego analizie *Polacy wobec UE: koniec konsensusu* (autorzy: Adam Balcer, Piotr Buras, Grzegorz Gromadzki, Eugeniusz Smolar), przekonanie o szerokim poparciu polskiego społeczeństwa dla Unii Europejskiej jest oparte na dużym uproszczeniu. Owszem, ponad 80 proc. obywateli popiera członkostwo Polski w UE, ale gotowość do głębszej integracji i ponoszenia większej odpowiedzialności za Europę jest ograniczona. Co więcej, polskie społeczeństwo (a przynajmniej spora jego część) z uwagi na doświadczenia historyczne i system wartości jest podatne na argumentację nacjonalistyczną oraz izolacjonistyczną, niechętną obcym i Europie Zachodniej. Głębsze zakotwiczenie Polski w Europie (nie tylko utrzymanie *status quo*), które wydaje się najlepszą strategią na czas „nowych paradygmatów”, wymagać będzie także przekonania dużej części społeczeństwa do tego celu. „Proeuropejskość” Polaków należy zdefiniować i zakorzenić w społeczeństwie na nowo. To zadanie dla tej części sceny politycznej i elit, które utożsamiają się z wnioskami płynącymi z tej analizy. Zadanie bez wątpienia niezwykle trudne, gdyż idące wbrew dominującemu dzisiaj trendowi.

Piotr Buras – dyrektor warszawskiego biura *think tanku* European Council on Foreign Relations, ekspert ds. europejskich i niemieckich, w latach 2008/2012 stały publicysta Gazety Wyborczej w Berlinie. Autor m.in. książki *Muzulmanie i inni Niemcy. Republika berlińska wymyśla się na nowo* (2011).

Publikacja „Przygotujcie się na nową Europę” powstała w ramach programu Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego.

Polecamy inne publikacje programu Otwarta Europa: http://bit.ly/OtwartaEuropa_Publikacje.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN: 978-83-62338-92-4