

# UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?



CENTRUM  
STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH

RELACJE

04/2016

[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)



Unia Europejska znalazła się na zakręcie. Nakładające się na siebie problemy wewnętrzne oraz kryzys bezpieczeństwa poważnie nadszarpnęły wiarę w idee integracji europejskich społeczeństw. Unia Europejska nie jest już tą samą Unią, do której z entuzjazmem wstępowaliśmy w 2004 roku. Jeżeli na nowo nie zdefiniujemy priorytetów współpracy państw członkowskich w ramach UE oraz nie zaproponujemy realistycznych rozwiązań na rzecz konsolidacji zachodniego świata, zrealizowany zostanie scenariusz, w którym Europa zostanie zmarginalizowana w globalnym układzie sił. O przyszłym kształcie UE dyskutowano podczas debaty CSM i ośrodka THINKTANK wokół książki "European Union on the global scene: United or irrelevant?", wydanej pod redakcją prof. Bogdana Góralczyka.

## UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?

2

Najbliższe lata zdecydują o tym, czy europejski projekt integracyjny będzie rozwijany w równie efektywny sposób, jak w poprzednich dekadach. Kryzys przywództwa i wizji na Starym Kontynencie, zapoczątkowany w 2005 roku sprzeciwem Holandii i Francji wobec przyjęcia traktatu konstytucyjnego UE, późniejszy kryzys gospodarczy (w tym dotyczący strefy euro), a także ostatnie wydarzenia – ekspansywna polityka Rosji wobec krajów wschodniego sąsiedztwa Unii, pojawienie się na scenie międzynarodowej tzw. Państwa Islamskiego, wojny w Syrii i Iraku oraz będący ich konsekwencją kryzys migracyjny, postawiły pod znakiem zapytania spójność i efektywność działań podejmowanych w ramach Wspólnoty. Ponadto, na horyzoncie rysują się kolejne trudności, wynikające m.in. z konsekwencji ewentualnego wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE.

### Główne wyzwania dla Europy

U podstaw kryzysu przywództwa i wizji w Unii legły wyniki europejskiego referendum konstytucyjnego, przeprowadzonego we Francji i Holandii w 2005 roku. Pomimo dużego poparcia społecznego w całej UE dla przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Francuzi i Holen-

drzy mieli inne zdanie. Odpowiednio 55% i 62% obywateli tych państw nie wyraziło poparcia dla traktatu<sup>1</sup>, kwestionując tym samym aktualność federalistycznej koncepcji rozwoju projektu europejskiego. W późniejszych latach, tendencje do odchodzenia od wizji "Stanów Zjednoczonych Europy" na rzecz "Europy Ojczyzn" uległy dodatkowemu wzmocnieniu, pod wpływem wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań, z którymi mierzyła się i nadal mierzy się UE. Przejawem tego jest między innymi wzrastająca rola Rady Europejskiej – organu międzyrządowego, podejmującego gros kluczowych decyzji dla Europy z pominięciem wspólnotowych instytucji.

Kolejnym wydarzeniem istotnie wpływającym na destabilizację UE był kryzys gospodarczy w 2008 roku. W wyniku pęknięcia tzw. "bańki spekulacyjnej" na rynku nieru-

<sup>1</sup> *Référendum du 29 mai 2005*, [http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult\\_\\_referendum\\_2005/%28path%29/referendum\\_2005/000/000.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Referendums/elecresult__referendum_2005/%28path%29/referendum_2005/000/000.html) [online - dostęp 22.04.2016]; *Dutch say "no" to EU constitution*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4601439.stm> [online - dostęp 22.04.2016].

## UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?

3

chomości w USA, część amerykańskich kredytobiorców przestała spłacać zaciągnięte kredyty hipoteczne, co w konsekwencji doprowadziło do upadku największych banków i wywołało tym samym globalny kryzys gospodarczy. Wpłynął on także na kraje członkowskie Unii Europejskiej. Tempo wzrostu realnego PKB dla 28 państw Unii w 2008 roku wyraźnie spowolniło. Dynamika wzrostu realnego PKB w 2008 roku wyniosła zaledwie 0,5%, w porównaniu z 3,1% w 2007 roku. W 2009 roku przyjęła ujemne wartości (-4,5%)<sup>2</sup>, co w praktyce oznaczało początek recesji gospodarczej w UE. Kryzys w szczególny sposób wpłynął na strefę euro, powodując spadek zaufania nowych państw członkowskich do wspólnej waluty i – *de facto* – odejście od idei unii monetarnej obejmującej cały kontynent.

Aktualnie UE przezwyciężyła już najbardziej poważne konsekwencje kryzysu, o czym świadczy wzrost gospodarczy Wspól-

noty na poziomie 2% w 2015 roku<sup>3</sup>, chociaż widmo "Grexitu" nadal pozostaje na porządku dnia. Sygnałem ostrzegawczym dla Europy był niewątpliwie wysoki poziom wsparcia państwowego, wspólnotowego oraz pochodzącego z instytucji międzynarodowych, przyjmowanego jednak na scenach wewnętrznych z mieszanymi uczuciami, dla systemów ekonomicznych m.in. Węgier, Islandii, czy w szczególności Grecji (240 mld euro ze środków UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego w latach 2010-2015)<sup>4</sup>. W dobie narastających trudności, w Europie podjęto niekonwencjonalne działania zapobiegawcze, które pokazały, że w momencie próby wciąż to państwo, a nie rynek pozostaje "ostatnią instancją", co wzmacnia tendencje etatystyczne i konfederalistyczne, a zmusza do odwrócenia poprzedniego prymatu rynku i koncepcje federalistyczne.

<sup>3</sup> op. cit.

<sup>4</sup> *Grecja niewypłacalna wobec Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Kiedy kolejne negocjacje w sprawie długu?*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/grecja-niewypłacalna-wobec-miedzynarodowego,162,0,1844642.html> [online - dostęp 22.04.2016].

<sup>2</sup> *National accounts and growth*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National\\_accounts\\_and\\_GDP](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP) [online - dostęp 22.04.2016].

## UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?

4

Przywódcy krajów Europy muszą stawić czoła także nowej sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Wynikająca z obaw o utratę kontroli nad Ukrainą, pod rządami prezydenta Wiktora Janukowycza sprawiającą wrażenie rosyjskiego protektoratu, aneksja Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 roku, a następnie sprowokowanie przez nią konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy, ujawniły dążenia Moskwy do zakwestionowania ładu międzynarodowego obowiązującego na kontynencie od zakończenia II wojnie światowej. Kreml "testuje" sposoby reakcji państw członkowskich UE i NATO także poprzez prowokacje – np. permanentne naruszanie przestrzeni powietrznej krajów bałtyckich. Tego typu działania wymagają od UE przewartościowania dotychczasowego sposobu funkcjonowania, właściwego dla czasów pokoju. Konsolidacja sił w imię wzmocnionej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa nie jest już wyborem, ale koniecznością. Kto jednak ma tego dokonać – i jak, nie jest do końca jasne.

Poważnym wyzwaniem dla europejskiej solidarności pozostaje również kryzys migracyjny. Tylko w 2015 roku do Europy przybyło ponad milion przybyszów z Bliskiego Wschodu, z krajów ogarniętych

konfliktami bądź niepokojami wewnętrznymi, w szczególności z Syrii, Afganistanu i Iraku<sup>5</sup>. Kraje UE nie zajęły jednolitego stanowiska wobec tego wyzwania. W odróżnieniu od Niemiec czy państw skandynawskich, kraje Europy Środkowej (w tym Polska) nie były chętne, by m.in. zaakceptować obowiązkowe "kwoty" migracyjne zaproponowane przez Komisję Europejską. Nowe wyzwania pogłębiły dotychczasowe podziały na kontynencie i ukazały, jak bardzo odmiennymi interesami kierują się rządy państw tworzących Wspólnotę.

### Kolejne punkty zwrotne

Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker przyznał w przemówieniu na forum Rady Europy w kwietniu 2016 r., że na Starym Kontynencie pogłębia się kryzys wiary społeczeństw w projekt UE<sup>6</sup>. Jego słowa nie są bezpodstawne, zważyw-

<sup>5</sup> *Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> [online - dostęp 22.04.2016].

<sup>6</sup> *Juncker admits Europeans have lost faith in the EU*, <http://www.euractiv.com/section/science-policy/news/juncker-admits-europeans-have-lost-faith-in-the-eu/> [online - dostęp 25.04.2016].

## UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?

5

szy na ostatnie wydarzenia m.in. w Danii i Holandii. W grudniu 2015 r. Duńczycy wypowiedzieli się w referendum przeciwko pogłębianiu integracji w ramach UE (za większą niezależnością od Brukseli w dziedzinach sprawiedliwości i spraw wewnętrznych), natomiast Holendrzy zagłosowali w kwietniu br. przeciwko umowie stowarzyszeniowej UE – Ukraina. Fakt, że aż 61% obywateli Holandii nie popiera pogłębiania współpracy Kijowa ze Wspólnotą<sup>7</sup>, został odebrany przez wielu obserwatorów jako wyraz niechęci wobec samego projektu integracji europejskiej.

Najwięcej emocji wzbudza jednak referendum w sprawie ewentualnego wystąpienia z UE Wielkiej Brytanii, które odbędzie się 23 czerwca br. Biorąc pod uwagę ekonomiczny bilans zysków i strat w konsekwencji "Brexitu", Londynowi nie opłaca się opuszczać Wspólnoty, a ponadto za pozostaniem w Unii aktywnie lobbują władze kraju, na

czele z premierem Davidem Cameronem. Mimo to opinia publiczna na Wyspach jest podzielona – według większości sondaży, w połowie kwietnia br. odsetek obywateli popierających pozostanie kraju w UE i wystąpienie z europejskich struktur kształtował się niemal jak 50:50<sup>8</sup>. Wskazuje to m.in. na siłę oddziaływania mediów, przedstawiających w Wielkiej Brytanii Unię jako strukturę pogrążoną w kryzysie i nie potrafiącą wypracować nowej wizji funkcjonowania w obliczu narastających wyzwań.

Pobyt na Wyspach i bezpośrednia interwencja prezydenta USA Baracka Obamy, emocjonalnie przyjęta na scenie wewnętrznej w Wielkiej Brytanii, najlepiej dowodzi skali i stawki problemu. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku ewentualnego "Brexitu", w Europie mogłoby dojść do swego rodzaju "efektu domina". Lider Szkockiej Partii Narodowej Nicola Sturgeon zadeklarowała już, że jeśli Wielka Brytania wystąpi z UE,

<sup>7</sup> 6 kwietnia 2016: *Holenderskie referendum ws. umowy stowarzyszeniowej UE – Ukraina*, <http://csm.org.pl/europa/1769-6-kwietnia-2016-holenderskie-referendum-ws-umowy-stowarzyszeniowej-ue-ukraina> [online - dostęp 25.04.2016].

<sup>8</sup> *EU referendum poll: Remain pulls ahead of Leave campaign*, <http://www.theweek.co.uk/eu-referendum/65461/eu-referendum-poll-remain-pulls-ahead-of-leave-campaign> [online - dostęp 25.04.2016].

## UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?

6

w Szkocji odbędzie się kolejne referendum w sprawie niepodległości regionu<sup>9</sup>. Z kolei badania opinii publicznej w Szwecji wskazują na duże poparcie dla opuszczenia Wspólnoty, jeśli wcześniej uczyniłaby to Wielka Brytania<sup>10</sup>.

Rezultat brytyjskiego referendum, a także jego możliwe konsekwencje w innych państwach członkowskich UE, mają kluczowe znaczenie dla przyszłości całego projektu europejskiego. Szczególnie w kontekście nadchodzących wyborów prezydenckich i parlamentarnych we Francji w 2017 roku oraz wyborów do niemieckiego Bundestagu, które również odbędą się za rok. Jeśli bowiem w dwóch kluczowych państwach Europy zwyciężą stronnictwa sceptyczne wobec projektu integracji w ramach UE, a wcześniej z Unii wystąpi

Wielka Brytania, Stary Kontynent może czekać najtrudniejszy politycznie okres od dziesięcioleci. Zresztą jest pewne, że trudne czasy czekają projekt europejski nawet wówczas, gdyby do spełnienia tych czarnych, z punktu widzenia procesu integracyjnego, scenariuszy nie doszło.

### Przełamanie impasu lub marginalizacja Europy w świecie

Trudne czasy wymagają odważnych, niekonwencjonalnych rozwiązań. W takim momencie znalazła się dziś, bez wątpienia, Europa. Od solidarności – tak mocno podważonej przez kryzys migracyjny – państw członkowskich UE i zdolności konsolidacji ich sił będzie zależało to, czy Stary Kontynent napisze nową kartę w historii projektu integracyjnego, czy też pogrąży się w wewnętrznych sporach i osłabi swą pozycję na arenie międzynarodowej.

Fundamentalne znaczenie dla przyszłości Unii Europejskiej ma jak najszybsze rozwiązanie kryzysu migracyjnego. Jak podkreślono podczas debaty CSM, tylko poprzez uświadomienie sobie, że jest to problem dotyczący całego kontynentu, możliwe jest skuteczne stawienie czoła narastają-

<sup>9</sup> 17 kwietnia 2016: *Nowe referendum w Szkocji?*, <http://csm.org.pl/europa/1883-17-kwietnia-2016-nowe-referendum-w-szkocji> [online - dostęp 25.04.2016].

<sup>10</sup> *Poll: Majority of Swedes want to leave EU in case of Brexit*, <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/poll-majority-of-swedes-want-to-leave-eu-in-case-of-brexite/> [online - dostęp 25.04.2016].

## UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?

7

cemu wyzwaniu. Solidarność w ramach UE to jednak tylko pierwszy, niezbędny krok. Nie wystarczy także wyłącznie uszczelnienie granicy zewnętrznej Unii, stanowiące warunek m.in. dalszego funkcjonowania strefy Schengen. Państwa Europy powinny – przede wszystkim – zaangażować się w większym stopniu na płaszczyźnie dyplomatycznej w rozwiązanie konfliktów w Syrii i Libii oraz pokonanie tzw. Państwa Islamskiego, okupującego rozległe terytoria na Bliskim Wschodzie. W tym celu niezbędna jest nie tylko bliska (i jednocześnie asertywna) współpraca z Turcją, rozgrywającą w regionie własną "grę". Jako konieczność jawi się także zacieśnienie współpracy z USA, szczególnie w wymiarze militarnym.

Ważnym krokiem w tym kierunku byłoby finalne wynegocjowanie Transatlantyckiego Porozumienia w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP). Polityczne znaczenie tej umowy wydaje się dużo większe, niż jej konkretne zapisy o charakterze gospodarczym, ponieważ stawką jest tutaj nie tylko usprawnienie relacji handlowych pomiędzy UE i USA, ale też konsolidacja sił Zachodu w skali globalnej. Polityczny sukces TTIP z pewnością ułatwiłby współpracę na innych płaszczyznach – w tym także w kontekście

wsparcia Europy przez Waszyngton w kwestii uregulowania bliskowschodnich konfliktów oraz postulowanego szczególnie przez kraje Europy Środkowej (w tym Polskę) strategicznego wzmocnienia "wschodniej flanki" NATO w obliczu ekspansywnej polityki Rosji.

Relacje transatlantyckie należy dziś postrzegać właśnie w kategoriach "wielkiej strategii" – działań obliczonych na dziesięciolecie, a nie wyłącznie taktycznych posunięć. Wiąże się to głównie z dynamicznym wzrostem krajów Azji – według prognoz Economy Intelligence Unit, w 2050 roku aż cztery z pięciu największych gospodarek świata będą stanowiły azjatyckie potęgi (Chiny, Indie, Indonezja i Japonia)<sup>11</sup>. Podzielona i pogrążona w wewnętrznych sporach Europa nie sprosta temu wyzwaniu i zostanie skazana na marginalizację zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak też politycznym (szczególnie w przypadku wystą-

<sup>11</sup> Świat w 2050 r.: Chiny największą gospodarką świata, Indie trzecie, <http://www.money.pl/gospodarka/raporty/arttykul/swiat-w-2050-r--chiny-najwieksza-gospodarka,71,0,1840199.html> [online - dostęp 5.04.2016].



## UNIA EUROPEJSKA NA SCENIE GLOBALNEJ: ZJEDNOCZENI CZY NIEISTOTNI?

8

pienia kilku lub więcej krajów z UE). Negatywny scenariusz stanie się tym bardziej prawdopodobny, jeśli – m.in. w wyniku braku skutecznego rozwiązania kryzysu migracyjnego – do władzy w europejskich państwach będą dochodziły partie populistyczne bądź nawet nacjonalistyczne. Już obecnie niektóre tego typu stronnictwa (jak np. Front Narodowy we Francji) coraz częściej traktowane są jako siły bliskie *mainstreamu* w porównaniu z innymi, jeszcze bardziej radykalnymi ugrupowaniami. Jest to sygnał ostrzegawczy dla przywódców i społeczeństw w Europie, ponieważ długofalowe skutki tego procesu mogą być znacznie poważniejsze, niż – pozornie – wydawałoby się po lekturze wielu analiz i medialnych doniesień.

Zarówno w ramach UE, jak też – szerzej – całego Zachodu, obejmującego Europę i Amerykę Północną, nie ma obecnie alternatywy dla konsolidacji sił ponad partykularnymi interesami państw, które jednakże, jak widać, na scenie europejskiej ostatnio stale się wzmacniają, co taki pożądaný scenariusz niewątpliwie osłabia. Im szybciej ta kluczowa kwestia zostanie zrozumiana przez decydentów politycznych po obu stronach Atlantyku, tym większe szanse nie tylko na uniknięcie scenariusza wewnętrznej dez-

tegracji Unii Europejskiej, lub też zmiany konfiguracji czy logiki procesu integracyjnego np. na Europę wielu prędkości czy "twarde jądro", ale przede wszystkim pozostania przez nią "punktem odniesienia" dla innych regionów świata.

*Relacja jest wynikiem debaty, która odbyła się w Centrum Stosunków Międzynarodowych 19 kwietnia 2016 roku. Wzięli w niej udział m.in.: prof. Bogdan Góralczyk, dr hab. Wojciech Gagatek, dr Kamil Zajączkowski (wszyscy z Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego), Maciej Falkowski (Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Ekonomicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP), Mieczysław Nogaj (były Dyrektor Departamentu Polityki Handlowej w Ministerstwie Gospodarki RP) oraz Michał Baranowski (Dyrektor Biura German Marshall Fund of the US w Warszawie).*

Opracowali

**Dr Małgorzata Bonikowska,  
Michał Szczygielski, Dawid Zabielski**



CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzonym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa t: +48 22 646 52 67

 [www.twitter.com/CIR\\_CSM](https://www.twitter.com/CIR_CSM)

 [www.facebook.com/CIR.CSM](https://www.facebook.com/CIR.CSM)



CENTRUM  
STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH