

## BLOG

### Marek A. Cichocki Polskie strategie w UE

Wrzesień 2009

Kiedy w minionych latach mówiono lub pisano u nas o polityce europejskiej bądź o miejscu Polski w Europie, zwykle uderzano w ton ogólnego biadolenia: polska polityka nie ma wizji! Te swoiste Jeremiady stały się nawet pewnym rytuałem i zwykle prowadziły do oryginalnych wniosków, typu: Polska musi właśnie taką wizję swojego miejsca w Europie wypracować.

Ten typ analizy polskiej polityki wydaje mi się jednak co nieco monotony i mało owocny. Przede wszystkim jednak jest on nieprawdziwy. W ostatniej dekadzie polska polityka europejska wypracowała przynajmniej cztery różne, dające się w miarę wyraźnie zdefiniować strategie postępowania w Europie (Unii Europejskiej). Zaslugują one na rzetelny opis oraz refleksję. Niniejszy tekst można potraktować jako skromną próbę zapoczątkowania takiego namysłu.

Polska nie ma jednej wielkiej strategii europejskiej. Jeśli ją w ostatnim dwudziestolecu kiedykolwiek miała, to ograniczała ona tylko do krótkiego okresu poprzedzającego wejście do UE i koncentrowała na samej perspektywie uzyskania członkostwa. Prawdopodobnie nie mogło być inaczej. Polska nie należy do krajów założycieli integracji europejskiej. Nasza obecność w Unii jest silnie naznaczona jej brakiem na przestrzeni dziesięcioleci. Weszliśmy w proces integracji, który ma już swoją historię i dynamikę. Dlatego nasze strategie są raczej wynikiem reagowania ad hoc na zaistniałe sytuacje niż dziełem głębokich założeń politycznych, których trzymamy się od wieków.

Obserwując ostatnie dziesięć lat polskiej polityki wobec Unii możemy wyróżnić cztery postawy kierujące się odmiennymi założeniami i celami politycznymi: postawę adaptacyjną, integracjonistyczną, suwerenistyczną oraz realizm minimalistyczny. Historycznie reprezentują one kolejne etapy funkcjonowania Polski w polu integracji europejskiej, dlatego ich kolejność w opisie nie jest tutaj przypadkowa. Niemniej można je także traktować jako polityczne modele, dzięki którym mamy możliwość opisanie obecnych dylematów polskiej polityki w Unii jak i prawdopodobnych przyszłych jej scenariuszy.

Ważna jest również uwaga, że wszystkie cztery postawy traktuję jako strategie prawomocne, a więc nie odmawiam żadnej z nich racji bytu. Każda z nich jest w jakimś stopniu refleksem realnego doświadczenia i ma własne, niekiedy całkiem dobrze ugruntowane racje. Nie znaczy to, że wszystkie one są mi w równym stopniu sympatyczne i utożsamiam się z nimi. Jedne wydają mi się bardziej zasługiwać na krytykę, inne są mi po prostu bliskie.

Pierwsza postawa – adpcjonistyczna jest ściśle związana z okresem przedakcesyjnym, a więc z negocjacjami Polski o członkostwie w Unii. Charakteryzuje ją bezalternatywna konieczność a nie wybór. Wynika to stąd, że podstawowy cel, wejście do Unii, nie jest tutaj owocem kalkulacji, lecz oczywistej konieczności. Członkostwo jest absolutnie jedynym sposobem uzyskania bezpieczeństwa. A jedyną drogą realizacji celu pozostaje przystosowanie się do zadanych kandydatowi standardów pod postacią *acquis communautaire*.

W takim ujęciu Unia jest przede wszystkim zbiorem zastanych norm i reguł oraz stosowanych kar i nagród. Co ciekawe uniemożliwiało to spojrzenie na Unię (także na NATO i inne struktury zachody) jako na dynamiczny proces, rzeczywistość podlegającą zmianie. Raczej sprzyjało traktowaniu Unii

jako stały, niezmienny punkt odniesienia, miarę, wzór. Myślę, że w znacznym stopniu tu właśnie leży przyczyna późniejszego rozczarowania, iż Unia oraz inne struktury zachodu nie są już tymi, do których początkowo aspirowaliśmy, że zmieniły się. To statyczne i miarodajne traktowanie Unii nie pozostawia nazbyt wiele przestrzeni ani dla własnej podmiotowości ani demokratycznej deliberacji. Jest udziałem głównie „ekspertów”, „fachowców”, ekskluzywnej wiedzy technicznej oraz charakteryzujących się europejską świadomością elit. Z punktu widzenia polityki państwa bycie bezproblematycznym „prymusem” bez narzucania się z własnym zdaniem staje się tutaj najlepszym środkiem osiągnięcia pożądanej efektywności. Dobrym wyrazem takiej postawy była w latach 90. doktryna sformułowana przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Dariusza Rosatiego, zgodnie z którą podczas negocjacji o członkostwie Polska powinna unikać wyrażania własnego zdania na wewnętrzne, kontrowersyjne kwestie Unii.

Po uzyskaniu członkostwa adopcjonizm stracił wiele z racji swego bytu, chociaż wielu ludzi, którzy praktykowali podejście adaptacyjne w czasie negocjacji, znalazło się później na kluczowych w Unii stanowiskach z polskiej puli przedstawicieli. Niemniej w polityce i debacie publicznej Polski adopcjonizm pojawia się co pewien czas, czy to np. w kontekście dyskusji o ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, a później lizbońskiego (Polska powinna jako pierwszy kraj ratyfikować traktat, aby pokazać swoją europejskość), czy sprawy przyjęcia wspólnej europejskiej waluty (Polska powinna przyjąć Euro, ponieważ jest to ostatni etap integracji), czy w końcu przygotowań do polskiej prezydencji w 2011 roku (kierunki polskiej prezydencji wyznaczają zagraniczni eksperci).

W polskiej polityce europejskiej pierwszym zerwaniem z postawą adaptacyjną był integracjonizm, chociaż obiektywnie nie musimy mieć tutaj do czynienia z jakimś koniecznym antagonizmem. Postawa integracjonistyczna, nakierowana na głębokie wejście w struktury Unii i maksymalizację korzyści płynących z wysokiej politycznej jakości członkostwa, może być po prostu logiczną konsekwencją dokonania się procesu adaptacji. W polskich warunkach obie postawy znalazły się jednak w silnej opozycji dzieląc tych, którzy istotę polskiej polityki europejskiej po 2004 widzieli w dalszej adaptacji do bezalternatywnych reguł, a tymi, którzy podkreślali konieczność dokonywania wyborów, jako nową zasadę członkostwa (dość przypomnieć pełen emocji spór między Andrzejem Olechowskim a Janem Marią Rokitą z 2004 roku). Dla integracjonistów Unia – należy podkreślić, cała Unia lub Unia jako całość – była zbiorem alternatywnych możliwości, konkurujących ze sobą scenariuszy. Istotą członkostwa jest dokonywanie między nimi wyborów, przez co polityka europejska państwa zyskuje polityczną autonomiczność jak i zdolność wpływania na całość. Zmiana postawy miała praktyczne konsekwencje. Zamiast preferowanego przez adopcjonistów funkcjonalnego dostosowania się do francusko-niemieckiego tandemu w Unii jako junior partner, integracjonizm postulował silną obecność w całej Unii w oparciu o taktykę zmiennych sojuszy. Polska miała współpracować z różnymi państwami członkowskimi, nawet tymi obiektywnie odległymi, jak np. Hiszpania w kwestiach instytucjonalnych lub budżetowych. Nadrabiając stracony za sprawą komunizmu czas realnej nieobecności w procesie integracji w latach 1950-2004 aspirowała do udziału w grupie sześciu największych i najbardziej wpływowych państw Unii. Integracjonizm przejawiał się również w polskich postulatach oparcia systemu głosowania w Radzie na degresywnej proporcjonalności, na opóźnieniu podziału Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na część południową i wschodnią, wreszcie na zmuszeniu niemieckiej prezydencji 2007, by wbrew swym krajowym preferencjom zajęła na szczycie w Samarze w maju wyjątkowo krytyczne stanowisko wobec polityki Putina.

Suwerenizm także oznacza odejście od założeń adopcjonizmu, aczkolwiek kieruje się odmiennymi celami. Stosunkowo późno pojawia się w nurcie polskiej polityki europejskiej. W latach 90. sam dyskurs suwerenistyczny był często etykietowany jako nazbyt nacjonalistyczny lub po prostu anachroniczny. Nie kojarzono go z nowoczesnością, lecz z tradycjonalizmem; podobnie nie uważano, aby pasował do neoliberalnej logiki transformacji ekonomicznej, gdzie wszystko miało już być globalne i ponadnarodowe. Wydawał się odwrotnością głównych procesów integracyjnych zachodzących na Zachodzie, rodzajem dziecinnego odreagowania dziesięcioleci zależności od sowietów. Jego status miał więc pozostać podejrzany i marginalny. Ta sytuacja zmieniła się na przełomie wieków, kiedy nadzieje na koniec historii musiały ustąpić pod naporem faktów, szczególnie widocznego procesu renacjonalizacji Unii Europejskiej i rosnącego znaczenia geopolityki (np. w

sektorze energetycznym). W Polsce rehabilitacja suwerenizmu jest związana z polityczną zmianą, którą przyniosły wybory 2005 roku, choć także wcześniej mamy do czynienia z ważnymi wydarzeniami, które przyczyniły się do ewidentnej zmiany dyskursu dotyczącego polityki zagranicznej. Wśród nich na pewno wymienić należy decyzję Aleksandra Kwaśniewskiego o udziale polskich wojsk w interwencji w Iraku oraz sprzeciw Leszka Millera wobec zapisów traktatu konstytucyjnego. W ten sposób ludzie wyrastający można rzec z samego rdzenia adaptacyjnej postawy, swoimi decyzjami przygotowali grunt pod swoistą rewoltę suwerenizmu.

Suwerenizm jest sposobem myślenia o polityce, który podmiotowość własnego państwa i jego interesy umieszcza na pierwszym miejscu listy priorytetów. W warunkach polskich suwerenizm wyrażał się przede wszystkim przez postulat odnowy i wzmocnienia instytucji państwa – także w kontekście członkostwa w UE i integracji europejskiej. Logika neoliberalnej transformacji lat 90. nie przywiązywała zbyt wiele uwagi do kondycji struktur państwowych, a nawet postrzegala je jako przeszkodę. Wejście do Unii było po prostu rozszerzeniem skali dotychczasowych zmian wolnorynkowych oraz liberalizacji gospodarki – jak zauważył jeden z polskich negocjatorów: istnieje tylko jedno kryterium dostosowania w procesie akcesji, przyjmowane reguły unijne nie mogą hamować polskiego wzrostu gospodarczego. Wkrótce jednak okazało się, że Unia nie jest wcale neoliberalnym rajem, a *acquis* biblią neoliberalizmu. Inaczej rzecz ma się z suwerenizmem, który postulat wzmocnienia struktur państwa czerpał z rozpoznania ich postkomunistycznej słabości. Słabe państwo polskie znajduje się z tej perspektywy w znacznym „niedoczasy” politycznym względem dotychczasowych członków Unii, szczególnie tych największych. W bezpośrednim starciu z nimi Polska nie ma szans, dlatego musi budować dystans wobec głównych nurtów integracji, przez spowalnianie integracji lub wyłączenie się z określonych obszarów. W przyszłości, kiedy okrzepną jej instytucje Polska będzie mogła brać udział w integracji w pełnym zakresie. Praktyczny wymiar suwerenizmu przyjął w polskiej polityce europejskiej na przykład w kwestii podpisania protokołu polsko-brytyjskiego do Traktatu Lizbońskiego, w sprzeciwie wobec europejskiej polityki energetycznej opartej na liberalizacji rynku, czy w polityce wschodniej opartej o regionalny blok sojuszników.

Ostatnią postawą jest realizm minimalistyczny. Jest on dzisiaj wynikiem krytycznej oceny osiągnięć integracjonistów i suwerenistów w polityce europejskiej. Krytyka ta odnosi się przede wszystkim do trzech zasadniczych kwestii definiowanych jako dotkliwa porażka: nieefektywność polskich starań o zbudowanie strategicznych relacji ze swymi wschodnimi sąsiadami (przede wszystkim z Ukrainą); mizerne korzyści zaangażowania się po stronie amerykańskiej polityki walki z globalnym terroryzmem; wreszcie nieudana próba korzystnego dla Polski zreformowania podstaw traktatowych Unii. Z tej perspektywy zarówno strategia odważnego wejścia w struktury i mechanizmy Unii jak i budowanie dystansu do nich, nie przyniosła pożądanych efektów. Dlatego należy w polityce europejskiej kierować się przesłanką minimalizmu, ograniczonych ambicji. Postawa czysto adaptacyjna nie jest już możliwa (przynajmniej retorycznie), ponieważ Polska stała się członkiem Unii oraz jest państwem o znacznym potencjalnie. Jednak w swej polityce powinna raczej poszukiwać sposobów dopasowania się do głównych trendów w Unii (komplementarność) niż je próbować przełamywać – charakterystyczny postulat „bycia w głównym nurcie”.

Minimalistyczny wymiar racjonalizmu w polskiej polityce europejskiej ma swoje korzenie w doświadczeniach polityki wschodniej i pierwotnie odnosił się przede wszystkim do niej. Zakładał on porzucenie wygórowanych historyzoficznych oraz ideologicznych ambicji. Dostrzegał bowiem ich niewspółmierność do możliwości realnego oddziaływania na sytuację Europy Wschodniej, przede wszystkim na Ukrainę. Skuteczność polityki powinna być więc uwarunkowana precyzyjnym określeniem naszych realnych możliwości (Bartłomiej Sienkiewicz, „Pochwała minimalizmu” 2000).

Realizm minimalistyczny stał się po 2007 roku dominujący w praktyce polityki europejskiej w Polsce. Bezpośredni polityczny wymiar tej idei dzisiaj zapewne znacznie odbiega od pierwotnego zamysłu, chociaż zwraca uwagę instytucjonalny i personalny związek między jej twórcami, a strukturami rządu Donalda Tuska. Dodatkowo wydaje się, że minimalistyczny realizm stał się w polskiej polityce europejskiej zakładnikiem idei postpolityki (cnoty normalności i miłości), a więc ideologii

„sprawnego administrowania bez odnoszenia się do głębszych ideowych sporów”. Praktycznym wyrazem minimalistycznego realizmu jest projekt Partnerstwa Wschodniego.

Cztery podejścia do polityki europejskiej w Polsce, które można wyróżnić w ostatniej dekadzie, są w dużym stopniu determinowane przez warunki lokalne, czyli przez konsekwencje postkomunistycznej transformacji w Europie Środkowowschodniej. Specyfika tego regionu polega na zjawisku niedoczasu, jaki pojawił się wraz z wejściem postkomunistycznych państw regionu w logikę zaawansowanego rozwoju integracji 16 państw Unii. Urzeczywistnienie się tego zjawiska jest jednoznaczne z odsłonięciem słabości regionu. Świadomie nie używam określenia „zapóźnienie”, aby uniknąć dawnych skojarzeń z tzw. krajami trzeciego świata.

Cztery omawiane podejścia są więc z punktu widzenia lokalnego doświadczenia próbą poradzenia sobie ze zjawiskiem niedoczasu w kontekście integracji. Możliwy jest również piąty sposób – opóźnianie maksymalnie najdłużej momentu urzeczywistnienia się niedoczasu oraz odsłonięcia słabości. W praktyce oznacza to niewchodzenie w logikę zaawansowanego rozwoju integracji, tak jak to uczyniła Białoruś, Azerbejdżan, nie mówiąc już o Rosji. Wydaje się jednak z różnych powodów, iż akurat ta piąta strategia radzenia sobie z niedoczasem była społecznie i politycznie absolutnie nie do przyjęcia w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Opisane powyżej podejścia mają także swój szerszy kontekst. Można je bowiem wpisać w zjawiska i trendy o znaczeniu ponadlokalnym. Dzięki temu uzyskują szersze znaczenie.

Polityka adaptacyjna jest w znacznym stopniu pochodną charakteru postkomunistycznej transformacji – a więc zjawiska specyficznie lokalnego, choć także warunkowanego zewnątrz, dlatego stanowi odbicie szerszego zagadnienia: natury rozszerzania struktur Unii Europejskiej na kraje Europy Środkowowschodniej i Południowowschodniej (Bałkany). Ta natura ma swoje korzenie w liberalnym idealizmie lat 90., który nadał polityczny impet procesom rozszerzenia UE i Nato na Wschód. W liberalno idealistycznej perspektywie rozszerzanie pola integracji jest naturalną konsekwencją procesów globalizacji. Przy czym globalizacja jako efekt zbawiennej liberalizacji i znoszenia sztucznych państwowych podziałów była tutaj rozumiana jako modernizacja oraz emancypacja, realizowane zgodnie z modelem centrum-peryferie. Peryferie były w tym procesie postrzegane jako beneficjent uzyskujący stabilizację, bezpieczeństwo oraz demokratyzację. Centrum jednak (czyli Zachód) pozostawał ośrodkiem kumulacji zasobów, wiedzy, technologii, surowców, informacji – mówiąc krótko: władzy. To powiązanie globalizacji z rozszerzaniem integracji może jednak prowadzić również do negatywnych konsekwencji, wtedy gdy sama globalizacja nie ma już jednoznacznie pozytywnej konotacji w społecznej perspektywie i jest przede wszystkim utożsamiana z zagrożeniem. Wówczas lęki wywołane globalizacją mogą łatwo przenosić się na rozszerzenie sfery integracji, tak jak miało to miejsce w drugiej połowie lat 90. w niemieckiej opinii publicznej wobec rozszerzenia na wschód czy we francuskiej w pierwszych latach XXI wieku.

Często możemy usłyszeć pogląd, że rozszerzenie jest najbardziej skutecznym instrumentem prowadzenia polityki przez Unię wobec krajów jej najbliższego otoczenia. Tak skutecznym, iż w praktyce prowadzi on czasami do rozmycia zasady nieinterwencji w politykę wewnętrzną między suwerennymi państwami. Rozszerzenie jest w istocie daleko idącym wpływem na sprawy wewnętrzne – ich zewnętrzną penetracją i kontrolą. Niektórzy badacze, jak Lykke Friss, będą mówić o formie rządzenia przez rozszerzenie (enlargement governance), co jest eleganckim opisem sytuacji, w której instytucje i państwa Unii mogą sprawować w pewnym zakresie władzę nad państwami kandydującymi dzięki monitorowaniu procesu dostosowania, penetracji ich rynków oraz instytucji. Proces ten charakteryzuje bowiem zasadnicza asymetryczność środków i potencjałów, która cechuje zarówno rozszerzenie południowe z lat 80. jak również ostatnie rozszerzenie na wschód. W bardziej skrajnych koncepcjach, szczególnie ostatnie fale rozszerzenia UE mogą być ujmowane nawet jako rodzaj imperialnego rozciągania kontroli nad niestabilnymi, biednymi obszarami wschodu i południowego wschodu. Jak zauważa Jan Zielonka:

„Ostatnie rozszerzenie było w gruncie rzeczy imponującym przykładem budowania imperium. Unia spróbowała roztoczyć polityczną i gospodarczą kontrolę nad uboższą, wschodnią częścią kontynentu. Rzecz polegała na tym, żeby wypełnić bezprecedensową próżnię polityczną, która powstała w

północnej, wschodniej i południowej części Europy. Chodziło o zdobycie i zreformowanie nowych, rozkwitających rynków oraz poddanie ich regulacji.” (Europa jako Imperium, s. 59).

Procesu rozszerzenia na kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie da się więc opisać jako sytuacji negocjacji prowadzonych przez dwie, równorzędne, partnerskie strony. Nie miał on charakteru Lockowskiej umowy, kontraktu ustanawiającego nowe europejskie *societas*, nie był też rodzajem reunifikacji Europy.

Okoliczność, która w istotny sposób nadała ostatniej fali rozszerzenia Unii szczególny charakter i umożliwiła jej „imperialną” formułę, to fakt, że kandydujące kraje Europy Środkowo-Wschodniej w fazie akcesyjnej znajdowały się w samym środku procesu ustrojowej transformacji. To skrzyżowanie dwóch procesów, akcesyjnego i transformacji, dotąd z resztą nie opisanego w całościowy sposób, zadecydowało o przebiegu, skutkach i charakterze „rozszerzenia na wschód”. Poddane transformacji z ustroju komunistycznego do nigdy nieokreślonej i uzgodnionej formy końcowej (ogólne pojęcia państwa prawa, gospodarki wolnorynkowej czy demokracji miały nadać jej z grubsza pozór koncepcji) państwa Europy Środkowo-Wschodniej znajdowały się w momencie negocjacji akcesyjnej w fazie głębokiego zamętu własnej politycznej i ekonomicznej tożsamości oraz dekompozycji swoich struktur. Z dużym wysiłkiem mogły więc jedynie próbować określić spójną koncepcję własnych interesów i taktyk ich obrony.

Asymetryczność rozszerzenia promująca przede wszystkim zachowania adaptacyjne wzmacniana była w latach 90. zrozumiiałym z punktu widzenia geopolitycznej sytuacji państw Europy Środkowo-Wschodniej strategicznym wyborem dokonany przez postkomunistyczne elity tych krajów, zgodnie z którym akcesja jest jedyną możliwą drogą rozwoju. W warstwie retorycznej owocowało to często natrętną i niezbyt subtelną propagandą, natomiast w realnej polityce bezwarunkową adaptacją jako oczywistym, bezalternatywnym postulatem uzasadnionym geopolitycznie, etycznie lub pragmatycznie. Siłą rzeczy determinowało to sam proces negocjacji. Na tym tle możemy dostrzec podobieństwa łączące wcześniejsze rozszerzenie o kraje południowe z rozszerzeniem na wschód. Tak jak w przypadku Grecji, Hiszpanii czy Portugalii sytuację rozszerzenia definiowano jako przyjęcie krajów biednych (zacofanych i rolniczych) oraz wychodzących spod wojskowych dyktatur, podobnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej były także krajami biednymi i wychodzącymi spod władzy dyktatur komunistycznych. Dlatego w obu przypadkach mamy do czynienia z integracją przez adaptację jako transformację. Inaczej przebiega proces negocjacji, jeśli kandydat nie siada do stołu z przekonaniem, że poza Unią nie ma dla niego przyszłości, a inaczej, jeśli podjął już strategiczną decyzję, iż nie istnieją żadne inne opcje. Ta różnica każe inaczej traktować naturę rozszerzenia Unii na wschód i południe niż rozszerzenie o Wielką Brytanię, rozszerzenie na północ czy obecne negocjacje z Turcją.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden element asymetrii, istotny z punktu widzenia legitymizacji adaptacyjnej postawy przez opinię publiczną w krajach postkomunistycznych. Jest to asymetria w sposobie postrzegania własnych oraz unijnych instytucji. We wszystkich państwach pokomunistycznych w Europie mamy do czynienia z uderzającym w swej skali kredytem zaufania dla instytucji unijnych – w przypadku Polski jest to 72% poparcia (dane z 2006 roku) przy 28 % poparcia dla instytucji własnego państwa. Kwestia ta wygląda całkiem odmiennie w przypadku państw Zachodnich: w Finlandii 84% zaufania dla instytucji własnego państwa, 16% do instytucji unijnych, w Wielkiej Brytanii odpowiednio 76% i 24%, w Niemczech 62% i 38%, we Francji 54% i 46%. Ta dysproporcja sprawia, że w społeczeństwach postkomunistycznych spotykamy daleko idącą akceptację nawet daleko idącej penetracji i kontroli własnego kraju przez instytucje unijne lub zachodniego kraju członkowskiego. Z tych samych powodów całkiem inaczej podchodzi się do informacji lub ocen formułowanych przez te instytucje lub media niż do ocen i informacji krajowego pochodzenia. Ta dość wyraźna cecha członkostwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej prowokuje niektórych do postawienia pytania o istnienie w Europie nowych form europejskiego, wewnętrznego kolonializmu (A new colonialism, „The Economist”, 21st March 2009)

Z kolei pojęcie integracjonizmu w polityce jest w odniesieniu do UE tylko pozornie jednoznaczne. Historycznie oznacza ono przede wszystkim zwolenników supranacjonalizmu, federalizmu europejskiego z początków procesu integracji, którego manifestem stała się Deklaracja Schumana z

1950 roku. Wreszcie integracjoniści to zwolennicy metody wspólnotowej. Zwykle więc przeciwstawiano ich koncepcjom zwolenników luźniejszego związku europejskiego opartego przede wszystkim na współpracy w ramach wolnego handlu. W bardziej praktycznej polityce wyrazem postawy integracjonistycznej była na przykład inicjatywa z 1994 roku niemieckich chadeków Wolfganga Schaublego i Karla Lammersa zacieśnienia relacji niemiecko-francuskich w celu utworzenia rdzenia europejskiego federalizmu. W 2000 roku myślenie integracjonistyczne znalazło swój pełny wyraz w omawianym szeroko wystąpieniu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta. Dla porządku naszego wywodu ten typ myślenia będziemy określać mianem klasycznego integracjonizmu.

Z ideowego punktu widzenia integracjonistyczne podejście wypływa z podobnego optymizmu, który towarzyszył pozytywnym oczekiwaniom wobec skutków globalizacji. Być może obie postawy – adaptacyjna i integracjonistyczna – mają po prostu wspólny, liberalny korzeń. Dlatego pozytywne skutki globalizacji to m.in. relatywizacja absolutnego znaczenia granicy oraz terytorium w budowaniu politycznej tożsamości. W konsekwencji to także zmniejszanie dystansu, większa cyrkulacja oraz wymiana, etc. W praktyce Unii integracjonizm zakłada, że historia i geografia nie muszą być czynnikami absolutnie określającymi politykę, jej cele i możliwości. Jest więc wyrazem pewnej nadziei na emancypację spod władzy konieczności, za jakie uchodzić mogą historyczne doświadczenie i położenie geograficzne. Jak każda teoria podszyta nadzieją na emancypację także integracjonizm może prowadzić do nierealistycznych założeń, tak jak np. wobec globalizacji tworzy nadzieję na całkowite przewyciężenie państwa i ustanowienie rządu światowego; a wobec integracji europejskiej na powstanie europejskiego państwa federalnego. Drobnym ale wymownym przykładem niemądrych skutków bezkrytycznego potraktowania integracjonistycznego idealizmu mogą być zalecenia Komisji Europejskiej dla unijnych placówek edukacyjnych, zgodnie z którymi nowoczesne uczenie integracji europejskiej oraz jej różnych polityk (np. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa) nie powinno odbywać się przy korzystaniu z pomocy map. Mapy sugerują bowiem geograficzne uwarunkowania, które integracja europejska pragnie znieść. Innym przykładem szkodliwych wniosków płynących z bezkrytycznego przyjęcia postawy integracjonistycznej mogą być próby tworzenia uwspólnionej wizji historii i pamięci europejskiej, co między innymi odnajduje swój wyraz w koncepcji przestrzegania przez państwa w UE swoistej *acquis historique communautaire*. Naiwne i szkodliwe formy integracjonizmu, które przypominają w swych wyrazach wręcz komunistyczny internacjonalizm, możemy spotkać także czasami w Parlamencie Europejskim.

Klasyczny integracjonizm zdaje się być z biegiem czasu postawą, która coraz mniej odpowiada realnym warunkom integracji europejskiej w ramach 27 i więcej państw członkowskich. Natomiast wzięty bez zastrzeżeń staje się źródłem niezbyt mądrych pomysłów. Sądzę jednak, że pewne formy postawy integracjonistycznej zachowują swoją istotną wartość i aktualność wobec zmian, które przyniosły ze sobą kolejne rozszerzenia Unii, o ile tylko będą występować w umiarkowanej skali. Jeżeli więc odrzucimy mrzonki o powstaniu europejskiego państwa federalnego, jeśli zaakceptujemy znaczenie historii i geografii w polityce oraz przyjmujemy istnienie państw jako podstawowej formy politycznej, nieredukowalnej w dającej się przewidzieć czy pomyśleć przyszłości, to nadal integracjonizm może dostarczać nam istotnych odpowiedzi dotyczących np. problemu budowania relacji między państwami członkowskimi w Unii. Jeśli odrzucimy całkiem zasady supranacjonalizmu, jedynym kryterium ustanawiającym relacje między państwami pozostaje ich siła oraz nadzieja na to, że w imię równowagi będą skłonne do jakiejś formy samoograniczenia. Integracjonizm pozwala przynajmniej postawić pytanie o rodzaj obiektywnych kryteriów budowania relacji między państwami w Unii.

Obok więc naturalnego dążenia do dominacji silniejszych nad słabszymi oraz polityczną roztropnością nakazującą nie nadużywać bez ograniczeń tej naturalnej skłonności uzyskujemy dodatkowo czynnik obiektywnie sformułowanych warunków współistnienia. Taki był sens domagania się, aby podział głosów między państwa członkowskie w Radzie UE oparty został na obiektywnych kryteriach degresywnej proporcjonalności – postulat zgłaszany wprawdzie przez Szwecję w drugiej połowie lat 90., przez Hiszpanię w 2003 roku, wreszcie przez Polskę w 2007.

Zawarty w postawie integracjonistycznej dystans wobec historycznych oraz geograficznych uwarunkowań polityki również może posiadać dla nas istotną wartość dodatnią. Wydaje się ona szczególnie atrakcyjna w przypadku takiego kraju jak Polska, gdzie polityka oraz kryteria definiowania własnych interesów z oczywistych powodów są silnie sprzęgnięte z oboma warunkami. Integracja daje przynajmniej możliwość formułowania niektórych interesów w sposób wychodzący poza tradycyjne uwarunkowania geograficzno-historyczne. Tak było np. ze współpracą Polsko-Hispańską w kwestiach instytucjonalnych oraz budżetowych w Unii w latach 2003-2004. Również pierwotna formuła tzw. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dawała podobne efekty dzięki powiązaniu celów i instrumentów polityki wobec odległych krajów południowych oraz bliższych nam krajów Europy Wschodniej.

Przechodząc do trzeciej postawy, należy zauważyć, że suwerenizm jest w Europie najczęściej kojarzony z polityką brytyjską, ale charakteryzuje on także politykę państw skandynawskich, przede wszystkim Szwecji i Danii. Dlatego można przyjąć, że jest to postawa właściwa dla podmiotów politycznych, które zachowały w Europie swoją państwową ciągłość, szczególnie w kontekście destrukcyjnych zjawisk XX wieku. Za sprawą tej ciągłości perspektywy dalszego funkcjonowania suwerennego państwa w Europie bynajmniej nie zostały poddane w wątpliwość, a dalsze postępy integracji w Europie nie wydają się być sprawą życia i śmierci. Poza Unią istnieje życie i polityka. Z kolei tam, gdzie ciągłość taka została zerwana – lub podmiotowość polityczna została skompromitowana – możemy zaobserwować skłonność do teoretycznego i praktycznego relatywizowania kategorii suwerenności oraz co za tym idzie braku dystansu do integracji europejskiej, rozpatrywania jej w kategoriach dziejowej konieczności a nie taktycznych wyborów.

Wobec procesu europejskiej integracji najbardziej charakterystyczną dla suwerenizmu taktyką jest ekscepcjonizm oraz zaufanie pokładane w tradycyjnej polityce dyplomatycznej rządów. Kompetencje instytucji wspólnotowych powinny pozostać ograniczone na rzecz klasycznego sposobu funkcjonowania międzynarodowego związku państw. Związek taki funkcjonuje w oparciu o dwie podstawowe zasady: każde państwo zachowuje prawo weta wobec podejmowanych decyzji oraz państwa są względem siebie absolutnie równe w procesie podejmowania decyzji (zasada jednomyślności).

Suwerenizm jako polityczna taktyka w Europie znalazł się w napięciu wobec procesów integracyjnych szczególnie wyraźnie po przyjęciu Traktatu z Maastricht ustanawiającego Unię Europejską. W sytuacji pogłębiania wspólnotowości (zwiększanie kompetencji instytucji wspólnotowych oraz rozszerzanie obszaru głosowań większościowych) zwolennicy suwerenizmu stosowali ad hoc metodę derogacji, a więc trwałych lub opcjonalnych wyjątków w stosunku do wspólnych reguł. Tak uczyniła Dania w odniesieniu do zapisów Traktatu z Maastricht czy Wielka Brytania wobec Socjalnego Protokołu. Podobne zjawisko ekscepcjonizmu pojawiło się przy okazji Unii Walutowej czy Układu z Schengen. Mamy więc tutaj do czynienia z sytuacją, kiedy wobec postępów integracji suwerenizm stara się budować enklawy własnej niezależności i odrębności na zasadzie wyłączenia. W przypadku jednak samego procesu podejmowania decyzji, który począwszy od traktatu amsterdamskiego konsekwentnie odchodzi od suwerenistycznej zasady jednomyślności na rzecz decyzji podejmowanych większością, mechanizm wyłączenia nie jest możliwy jak w przypadku udziału w konkretnych politykach. Dlatego suwereniści będą w tej kwestii preferować po prostu takie spłaszczenie mniejszości blokującej, które pozwoli minimalnej liczbie państw powstrzymać procedowanie w konkretnej sprawie, co miałyby zbliżyć decyzję większością możliwie najbliżej do warunków przypominających jednomyślność. Taki sens wydaje się ma tzw. kompromis z Ioaniny, preferowany w latach 90. przez politykę brytyjską, później zaś przez rząd Jarosława Kaczyńskiego w odniesieniu do traktatu lizbońskiego.

Warto jednak na chwilę zastanowić się głębiej nad motywami owej suwerenistycznej taktyki. Może się ona wydawać zachowaniem defensywnym. Opiera się przecież na mechanizmie samowylączenia oraz unikaniu sytuacji bycia przegłosowanym w procesie podejmowania decyzji. Wydaje się, że w przypadku polityki suwerenistycznej Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Danii nie mamy do czynienia z odruchem obronnym. Paradoksalnie jej źródłem nie jest najczęściej słabość, ale swoiste poczucie racji – racji własnych rozwiązań, wartości, tradycji, stylu życia. Tak więc nie wynika z defensywy wobec

zjawisk i bodźców zewnętrznych, ale z poczucia wyższości, lepszości. Suwerenizm nie czerpie politycznej motywacji z zaniżonej samooceny, lecz odwrotnie, z poczucia własnej wartości, którego ważnym składnikiem jest świadomość ciągłości.

Realizm kojarzony jest przede wszystkim z takimi nazwiskami jak Hans Morgenthau czy Kenneth Waltz i wiąże się z przekonaniem, że w polityce międzynarodowej podstawowymi podmiotami pozostają państwa, a główną zasadą pokoju i bezpieczeństwa jest poszukiwanie równowagi sił. Jednak odnosząc się do czwartej postawy w polskiej polityce europejskiej będziemy posługiwać się realizmem w bardziej potocznym sensie, jako polityki, która kieruje się przede wszystkim postulatem dopasowania do własnych możliwości. W tym znaczeniu realizm odwołuje się przede wszystkim do poczucia zdrowego rozsądku, roztropności, etc. Jednak przy bliższym namyśle, łatwo możemy zauważyć wieloznaczność tak szeroko zdefiniowanego realizmu politycznego. W istocie bowiem obejmuje on bardzo różne postawy, z których na użytek naszego wywodu wyróżnimy dwie podstawowe:

Robert Kaplan postawił w książce *Polityka wojowników* istotne dla naszej perspektywy pytanie: w latach 30. XX wieku w polityce zagranicznej Wielkiej Brytanii zarówno Churchill jak i Chamberlain kierowali się zasadą realizmu – politycznej roztropności. Jednak w konfrontacji z radykalnym złem, jakie w Europie reprezentował Hitler, pierwszy okazał się prawdziwym mężem stanu, podczas gdy drugi poniósł absolutną klęskę.

Analiza obu przypadków pozwala uzyskać wgląd w wieloznaczność realizmu politycznego. Realizm Churchilla był oparty według Kaplana na „myśleniu tragicznym: ponieważ moralne standardy stworzymy dlatego, aby zmierzyć się z naszą własną ułomnością”. Nic lepiej nie daje nam świadomości ludzkiej niedoskonałości jak ogląd historii: zmagania z katastroficznymi skutkami naszych błędów lub nieprzewidywalnych wybuchów szaleństwa. Podstawą tak pojętego realizmu w polityce jest więc historia traktowana jako dramatyczny spektakl opowiadający o słabości i sile ludzkiej natury, przez który mąż stanu musi przebrnąć możliwie najmniejszym kosztem.

Chamberlain całkiem inaczej widział kwestię realizmu. Dla niego dramatyzm Churchilla, jego obsesyjne wręcz wyczulenie na niebezpieczeństwo radykalnego zła, które kryło się w polityce Hitlera, było rodzajem nieodpowiedzialnego awanturnictwa. Realizm Chamberlaina, który Kaplan nazywa „płytkim”, odrzucał historię i tragiczność ludzkiego losu, skoncentrowany raczej na utrzymaniu status quo, na ochronie warunków umożliwiających spokój dnia codziennego. „Wiedział, że ludzie pragną pokoju, chcą wydawać swoje pieniądze na dobra własnego użytku, a nie na zbrojenia, i to chciał im właśnie zapewnić przede wszystkim” – zauważa Kaplan. Podstawowym celem takiego płytkiego realizmu jest „zyskanie na czasie” – nie konfrontacja ze złem, raczej trzymanie go na dystans.

We współczesnej Europie powszechny staje się płytki realizm jako odpowiedź na zmieniający się zasadniczo charakter sytuacji międzynarodowej. Realizm głęboki, taki jaki uosabiała np. polityka Churchilla, realizm oparty na przekonaniu o nieusuwalnym dramatycznym oraz heroicznym charakterze ludzkiego losu, został po wojnie w Europie porzucony. Postnowoczesna i posthistoryczna Europa współczesna odznacza się odrzuceniem heroicznej oraz dramatycznej wizji historii jako ciągłego zmagania ze złem. Przekonuje nas o tym m.in. Peter Sloterdijk w swojej *Teorii czasów powojennych*. Ta utrata dramatycznej wrażliwości oznacza jednak zmianę w oczekiwaniach kierowanych wobec współczesnego polityka. Przypomnijmy: płytki realizm jest strategią grania na czas, bez poszukiwania głębszych historycznych, politycznych czy moralnych celów. Pamiętajmy także jego ideowe tło, które tworzy postpolityka: sprawne zarządzanie bez odwoływania się do sporów ideowych. Wartością samą jest czas wygrany, który obywatele mogą indywidualnie użyć do swoich celów. Ten czas jest swoistym politycznym trybutem płaconym przez władzę obywatelom w społeczeństwie demokratycznym w zamian za wyborcze poparcie. Dlatego głównym instrumentem płytkiego realizmu są jak się zdaje różne formy izolacjonizmu oraz zaspokajanie oczekiwań silniejszych podmiotów politycznych w swoim bliższym otoczeniu.

Płytki realizm jest filozofią państwa słabego, świadomego swej słabości i pogodzonego z nią, nie musi być więc wynikiem przebiegłości czy inteligencji, ale może być po prostu wynikiem strachu i bezradności. Jest coś fatalistycznego i bezalternatywnego w tej postawie. Jest wprawdzie lepszą wersją postawy adaptacyjnej, ale gorszą wersją modelu finlandyzacji, który godząc się z



peryferyjnością jako uwarunkowaniem nieusuwalnym gwarantuje jednak w zamian realne atrybuty nowoczesności czy bezpieczeństwa.

Płytki realizm jest jak zauważyliśmy próbą odpowiedzi nie tylko na realne braki i słabości integracjonizmu oraz suwerenizmu polskiej polityki europejskiej, ale także szerzej na zmianę natury relacji międzynarodowych w świecie, przyspieszonej obecnie jeszcze przez kryzys finansowy. Na czym polega ta zmiana? Na odejściu od optymistycznych założeń integracji i globalizacji lat 90 i pogodzeniu z Realpolitik. Globalny terrorizm, dwuznaczność walki z nim, nowa postać rosyjskiej polityki jako odrodzonej alternatywy dla modelu zachodniego, wreszcie kryzys finansowy utwierdzają dzisiaj przekonanie, że dawny optymizm stracił rację bytu. Jaki nowy obraz wyłania się z tego rozczarowania. Niektórzy kreślą katastroficzne wizje rodem z filmów Mead Max – jest to świat, w którym by przeżyć trzeba mieć własne zasoby paliwa, własne pola uprawne by się wyżywić, i oczywiście trzeba mieć strzelbę, aby się obronić (Anatole Kaletsky, The Times, 9.05.2009). Nawet jeśli się nie spełnią, nowy obraz polityki światowej będzie podporządkowany coraz bardziej następującym założeniom: 1) silniejszy może więcej i częściej ma rację, będzie to wzmacniał fenomen państwowego kapitalizmu; 2) kryterium geopolityczne i związana z nim rywalizacja (np. Arktyka czy Azja Środkowa) będzie coraz silniejsze; 3) zgoda na istnienie stref wpływów potęg (Kosowo versus Osetia Południowa i Abchazja); 4) decentralizacja ładu zachodniego przez coraz silniejszą regionalizację.

Płytki realizm jest odpowiedzią słabego państwa na te nowe zjawiska, pogodzonego z bezalternatywnością swojego losu. Można go traktować jako rodzaj filozofii fatalizmu.

Przedstawione w niniejszym tekście postawy to modele. W rzeczywistości nie występują więc w czystej postaci. Mamy raczej do czynienia z ich różnym zmieszaniem. Niemniej pozostają głównym punktem odniesienia, pozwalającym zrozumieć charakter polskiej polityki europejskiej ostatnich 20 lat w związku z lokalną specyfiką oraz na tle bardziej ogólnych szerszych trendów.

Do 2004 roku w polskiej polityce europejskiej dominowało bez wątpienia podejście adopcjonistyczne. W okresie między 2005-2007 mieliśmy do czynienia z próbą połączenia integracjonizmu z suwerenizmem, które nie powiodło się (głównie z powodów wewnątrzpolitycznych), co chyba najwyraźniej pokazało zamieszanie wokół traktatu lizbońskiego UE w 2007 roku. Konsekwencją tego jest panujący obecnie minimalistyczny realizm w polskiej polityce europejskiej. Jest on pewnego rodzaju powrotem do adopcjonizmu, lecz już pogłębionego o samorefleksję nad własnymi słabościami. Charakteryzuje go więc mniejsza naiwność i większe wyrachowanie niż w latach 90. Swoją siłę i legitymizację czerpie z samowiedzy słabości, wie bowiem, czego nie wiedziały lub nie chciały wiedzieć poprzednie podejścia do polityki europejskiej. Adopcjoniści nie chcieli wiedzieć, że nie ma żadnego wzoru, a dostosowanie przynosi nie tylko postęp czy elementy nowoczesności, lecz również podległość. Integracjoniści nie chcieli wiedzieć, że bez podmiotowego, sprawnego państwa ich strategia zawsze może skończyć się europejskim internacjonalizmem. Z kolei suwereniści nie chcieli przyjąć do wiadomości faktu, że dystans do głównych nurtów integracji jest wyrazem poczucia lepszości a nie lęku.

Pozostaje teraz jeszcze jedno pytanie – czego nie wiedzą lub nie chcą wiedzieć nasi obecni zwolennicy minimalistycznego realizmu?

### **Literatura:**

- Lykke Friis, The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and boundaries. Journal of Common Market Studies, 37(2) 1999  
Anatole Kaletsky, America will still rule the post-crisis world, The Times, 9.05.2009  
Robert Kaplan, Warrior Politics, New York 2003  
Hans Morgenthau, Politics among Nations, 2005  
Bartłomiej Sienkiewicz, „Pochwała minimalizmu” Tygodnik Powszechny 2000  
Peter Sloterdijk, Theorie der Nachkriegszeit, Suhrkamp 2008  
Jan Zielonka, Europa jako imperium, Warszawa 2007