

RECENZJE
I
OMÓWIENIA





***European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?* red. Bogdan J. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015, s. 278, ISBN 978-83-7545-614-1**

Publikacja zbiorowa pod redakcją Bogdana J. Góralczyka pt. *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?* podejmuje wielowymiarowo problematykę zmiany roli i znaczenia UE w stosunkach międzynarodowych od kryzysu finansowego zapoczątkowanego w Stanach Zjednoczonych w 2007 r. W opinii prof. Andrasa Inotaia (byłego dyrektora Instytutu Gospodarki Światowej Węgierskiej Akademii Nauk, szefa doradców rządu Węgier w okresie przygotowań do negocjacji akcesyjnych z UE, współpracownika Banku Światowego) praca skupia się na kluczowych kwestiach procesu integracji europejskiej rozpatrywanych przez wpływowych polskich badaczy, którzy zajmują się nim, łącząc często aspekty krajowe i międzynarodowe. Atutem tych rozważań jest również spojrzenie z perspektywy wielu dyscyplin naukowych tworzących *European Studies*. W książce są one reprezentowane przez specjalistów polityki europejskiej w obszarze prawa, nauk politycznych, stosunków międzynarodowych, ekonomii, socjologii i zarządzania; badaczy, którzy zajmują znaczące pozycje w świecie akademickim (dyrektorów instytutów, redaktorów czasopism, profesorów); część z nich było lub pozostaje nadal w dyplomacji, wspierali jako doradcy polskich polityków bądź pracowali w instytucjach unijnych.

We wstępie Bogdan J. Góralczyk charakteryzuje ogólny kontekst i rozmaite przejawy kryzysu UE, a także przedstawia syntetycznie zawartość pracy, na którą składa się dziesięć rozdziałów. W rozdziale pierwszym *The Economic and Financial Crises in the Light of Theories of European Integration* Wojciech Gagattek podejmuje zagadnienie konieczności nowych badań teoretycznych i empirycznych nad integracją europejską. Autor zwraca uwagę na wytworzoną przez kryzys strefy euro potrzebę zredefiniowania podstawowych kategorii teoretycznych studiów europejskich (jak państwo członkowskie i instytucje UE), a także relacji przyczynowych wyjaśniających tę problematykę oraz wpływających na jej interpretację. Zadaje zasadnicze pytania dotyczące przesłanek osłabienia wartości eksplanacyjnej teorii neofunkcjonalnych i wzrostu znaczenia teorii neorealistycznych odzwierciedlających dominację silnych państw w Unii. Podkreśla przy tym, że bezprecedensowy, wielowymiarowy charakter kryzysu UE wymaga prowadzenia interdyscyplinarnych badań, uwzględniających różnico-

wanie perspektyw naukowych odnoszących się do integracji europejskiej. W tym zakresie istnieje wyraźny rozdźwięk między teorią i rzeczywistością społeczną, przypominający lata 70. XX w., gdy ekonomiści nie potrafili przewidzieć następstw błędnej polityki makroekonomicznej i regulacyjnej. Autor charakteryzuje kolejne fazy rywalizacji między teoriami ponadnarodowymi (jak neofunkcjonalizm) i teoriami międzyrządowymi (neorealizm, intergovernmentalism) w refleksji nad integracją europejską; pokazuje ich zalety i ograniczenia widoczne w kryzysie Unii. Podkreśla trafnie, że kryzys ten otwiera nowe obszary badań, które wykraczają poza utrwalone conceptualizacje, czego przejawem jest m.in. dyskusja wokół pojęcia „spillover” – podstawowego dla neofunkcjonalistycznej teorii integracji europejskiej. Rewizji wymaga również pojęcie kryzysu, które nie tylko w odniesieniu do gospodarki Unii ma obecnie charakter strukturalny, a nie cykliczny. Można dodać, że uruchomienie procedury wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE potwierdza przekonanie autora o konieczności nowego spojrzenia na teorię integracji europejskiej, a „negatywny spillover” dezintegrujący Unię jest symbolicznym przykładem skali wyzwań, jakie stają przed badaczami tej problematyki.

W drugim rozdziale *More Gains or Losses? Review of the European Union's Eastern Policy* Dariusz Milczarek charakteryzuje Partnerstwo Wschodnie (PW) jako nowy element polityki sąsiedztwa UE. Na tle strategicznego kryzysu w relacjach Unii z Rosją analizuje czynniki ograniczające efektywność PW w stosunku do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy. Wskazuje takie kwestie, jak: brak jasno określonej perspektywy członkostwa w UE objętych nim państw, słabe motywacje krajów, do których adresowane są instrumenty Partnerstwa, relatywnie niewielkie środki finansowe przeznaczone na realizację celów PW ze strony Unii, nieduże znaczenie relacji z UE w wymianie handlowej krajów Partnerstwa, wolne tempo rozwoju gospodarczego tej grupy państw, nasilanie się tendencji autorytarnych („putynizacja”) w polityce wewnętrznej większości państw objętych Partnerstwem, neoimperialna polityka Rosji (w tym zwłaszcza agresja wobec Ukrainy), a także brak spójności działań Unii wynikający m.in. z prorosyjskości niektórych państw członkowskich i dominacji znaczenia stosunków z Rosją w ich polityce zagranicznej czy słaba współpraca wewnętrzna w UE.

Rozdział trzeci *Ukraine – Europe's hic Rhodus, hic salta*, przygotowany przez Romana Kuźniara, stanowi kontynuację i znaczące pogłębienie refleksji dotyczącej Partnerstwa Wschodniego. Na przykładzie Ukrainy autor charakteryzuje ograniczone zdolności UE do odgrywania roli globalnego aktora w sferze stosunków międzynarodowych. W takim kontekście *case* Ukrainy określa jako pierwszy praktyczny test unijnych ambicji

w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Na tle fiaska szczytu w Wilnie 28–29 listopada 2013 r., „rewolucji godności” na kijowskim Majdanie, okoliczności upadku prezydenta Janukowycza oraz rosyjskiej aneksji Krymu, militarnej ingerencji w Donbasie i „wojny hybrydowej” analizowane są szczegółowo słabości WPZiB wobec Ukrainy. Ze względu na znaczenie Ukrainy – najważniejszego państwa objętego Partnerstwem Wschodnim, w wymiarze geostrategicznym jest to zagadnienie o kluczowym znaczeniu także dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW). Analiza autora prowadzi do wniosku, że z wielu powodów, w tym głównie różnic interesów państw członkowskich, UE jest w sferze stosunków międzynarodowych aktorem o znacznie mniejszym znaczeniu, niż to wynika z jej potencjału gospodarczego, porównywalnym do Indonezji lub Brazylii w grupie G-20. Jest to diagnoza ostrzegawcza pokazująca nowe geopolityczne zagrożenia w EŚW, a także studium przypadku słabnących zdolności UE do odgrywania roli globalnego aktora stosunków międzynarodowych. Stanowi ona istotny przyczynek do oceny realizacji ambitnych celów traktatu lizbońskiego z 2009 r., w tym przyjętych w nim zasad, metod i instrumentów reformy WPZiB.

Z kolei w rozdziale czwartym Artur Adamczyk charakteryzuje inny, śródziemnomorski wymiar WPZiB. W ostatnich latach nabiera on rosnącego znaczenia z powodu destabilizacji Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, ekspansji terroryzmu islamskiego oraz dużej migracji (w tym nielegalnej) do UE. Wywołał kolejny podział polityczny w Unii związany z kryzysem migracyjnym i groźbą odtworzenia osi Wschód–Zachód bazującej na kontrowersjach wokół planów relokacji przyjętych migrantów. Zarysowane zostały ewolucja polityki UE wobec państw regionu Morza Śródziemnego, a także reakcje Unii na przebieg i następstwa Arabskiej Wiosny, takie jak upadek instytucji i chaos w wielu krajach, wojny domowe, krwawe konflikty religijne i etniczne, setki tysięcy ofiar śmiertelnych oraz miliony uchodźców. Problemy gospodarcze, tendencje nacjonalistyczne i eurosceptyczne, kwestie tożsamościowe i odmienne wizje przyszłości w państwach członkowskich powodują, że podobnie jak w przypadku PW, UE jest słabym aktorem także w tym obszarze stosunków międzynarodowych, gdzie nie przedstawia spójnej koncepcji polityki wobec państw tego regionu.

W rozdziale piątym *Institutional and Legal Consequences of the Euro Area Crises: The European Union on the Way to a Political Union?* Jan Barcz charakteryzuje różne interpretacje koncepcji unii politycznej i przedstawia szczegółowy przegląd oraz analizę możliwych scenariuszy rozwoju UE prezentowanych w instytucjach unijnych, zespołach eksperckich, think-tankach itd. Pokazuje także dostępne metody i instrumenty two-

rzenia unii politycznej oraz jej architektury prawnej i instytucjonalnej. W konkluzjach formułowana jest teza, że rosnące zróżnicowania między państwami członkowskimi wzmocnione przez kumulację różnych kryzysów sprzyjają tworzeniu nowych rozwiązań instytucjonalnych, które będą integrowały UE na wyższym poziomie współpracy politycznej. Rdzeniem tego procesu staje się strefa euro.

Rozdział szósty *What Architecture of the Union? Polish Perspective* napisali Alojzy Z. Nowak i Kazimierz Ryć. Autorzy koncentrują się na dylematach związanych z kwestią przystąpienia Polski do strefy euro. Zwracają uwagę na negatywne doświadczenia peryferyjnych gospodarek Europy Południowej, takie jak m.in. rosnące koszty pracy i inflacja, wyższe niż w krajach Europy Północnej, finansowanie rozwoju gospodarczego deficytem budżetowym, deindustrializacja bądź napływ kapitału niegenerujący nowych inwestycji i tworzenie baniek spekulacyjnych. Z punktu widzenia Polski charakteryzują rozmaite zagrożenia i koszty wynikające z odmienności struktury gospodarczej w porównaniu z krajami strefy euro. Mogą one być znacznie wyższe niż korzyści, m.in. ze względu na szoki asymetryczne, niedostosowania instytucjonalne czy spadek konkurencyjności. Rekomendują ostrożność oraz aktywną obserwację zmian w strefie euro, uwzględniającą zróżnicowanie poziomów rozwoju i tradycji politycznej skłaniające do wstrzeźliwości wobec nadmiernie szybkiego ujednoczenia warunków integracji we wszystkich obszarach.

W rozdziale siódmym *Impact of the Global Crises on the Crises in the European Union. A Critical Analysis* Zbigniew D. Czachór upatruje przyczyn strukturalnego kryzysu UE w jednostronnej implementacji neoliberalnej strategii rozwoju gospodarczego preferującej interesy kapitału finansowego, co sprzyja dominacji oligarchii finansowej i kapitalistycznym monopolom. Autor charakteryzuje ewolucję kapitalizmu po II wojnie światowej ze szczególnym uwzględnieniem jej instytucjonalnych następstw zarówno w sferze stosunków wewnętrznych, jak i międzynarodowych. W takim kontekście prezentuje szereg negatywnych zjawisk, które w znacznej mierze określiły gospodarcze przesłanki integracji europejskiej (w tym także funkcjonowanie strefy euro) i pogłębiają fragmentację Unii. W takim ujęciu kontynuacja rozwoju gospodarczego UE według scenariusza neoliberalnego prowadzi do podważania przesłanek, na których opierały się koncepcje funkcjonalistyczne, neofunkcjonalistyczne i federacyjne integracji europejskiej. Rosnąca władza szczebla ponadnarodowego skoncentrowana w instytucjach unijnych podporządkowuje nadmiernej maksymalizacji zysku interesy wszystkich uczestników procesu.

W rozdziale ósmym *Economic Power of the European Union in the Age of Global Challenges* Kamil Zajączkowski podejmuje problematykę wpływu potencjału UE na efektywność jej działań w sferze stosunków międzynarodowych. Potencjał ten charakteryzowany jest w wymiarze demograficznym, ekonomicznym i militarnym. W taki sposób rozpatrywane są wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, instrumenty polityki gospodarczej (w tym umowy handlowe) oraz pomoc rozwojowa. Kryzys strefy euro osłabił międzynarodowe znaczenie i rolę UE; ujawnił nie tylko znaczące osłabienie jej potencjału, lecz także brak klarownej definicji unijnych interesów oraz instytucjonalnych możliwości ich skutecznej realizacji. W takich okolicznościach znacząca poprawa sytuacji gospodarczej Unii obserwowana w ostatnich kilku kwartałach nie jest czynnikiem wystarczającym dla istotnego wzmocnienia efektywności tej organizacji w zakresie stosunków międzynarodowych, zwłaszcza w porównaniu z USA oraz Chinami i innymi państwami BRICS.

Rozdział dziewiąty *A Potential for Revolution in Europe?* Tomasa G. Grosse charakteryzuje polityczne i społeczne tendencje dezintegracyjne w UE. Autor formułuje i uzasadnia tezę, że takie tendencje istniały od początku projektu integracji europejskiej jako mającego oblicze elitarne, nie w pełni demokratyczne i społecznie niesprawiedliwe. Kumulacja kryzysów – najpierw w strefie euro, a później w całej Unii – spowodowała ujawnienie potencjału niezgody na kontynuację dotychczasowego kierunku integracji. Zjawisko to opisywane jest w trzech zasadniczych wymiarach: geopolitycznym (wycofywania się USA z bliskiej współpracy z UE, narastania nierównowagi między Niemcami i Francją oraz powrotu agresywnej polityki Rosji), ekonomicznym (kryzys strefy euro i niezdolność rządzących elit do jego przezwyciężenia) oraz legitymizacyjnym (rozczarowanie integracją, narastanie deficytu demokracji na szczeblu UE, obrona suwerenności narodowej i demokracji na poziomie państwowym). Upowszechnienie przekonania, że rządzące Unią elity nie podlegają weryfikacji wyborczej w warunkach wyraźnej dysfunkcjonalności kierowanych przez nie instytucji, stało się katalizatorem masowych protestów i upadku utrwalonego od dziesięcioleci konsensu integracyjnego. Reakcje na kryzys gospodarczy uruchomiły rozmaite ruchy antysystemowe kwestionujące integrację europejską, co działa na rzecz zmian politycznych w UE, ale może również sprzyjać wyjściu niektórych państw z tej organizacji lub nawet jej rozpadowi.

Brexit zdaje się potwierdzać powyższe tezy. Można jednak dyskutować, w jakiej mierze owe wydarzenia w Europie mają charakter rewolucyjny bądź też jak opisywać ich kierunek, skoro np. liderzy tego rodzaju działań w Polsce i na Węgrzech określają je mianem „kontrrewolucji kulturo-

wej”, a Viktor Orbán definiuje jako budowanie „nieliberalnej demokracji”. Na Węgrzech krytycy premiera Orbána uważają, że tworzony przez niego system rządów stanowi odmianę nowego autorytaryzmu, rządów autokratycznych, dyktatury większości, „demokracji potiemkinowskiej” lub rządów oligarchii partyjnej, które odbiegają od standardów europejskich demokracji, analogicznie jak „demokracja socjalistyczna” różniła się od „demokracji kapitalistycznej”. Stąd na określenie takiego kierunku zmian politycznych używają również bardziej holistycznego terminu „deuropeizacja”¹.

Dziesiąty rozdział *The Crises of 2008 and 2014 and the New Role of the European Union on the Global Scene* autorstwa Bogdana J. Góralczyka zamyka książkę. Znajdujemy w nim diagnozę egzystencjonalnego kryzysu UE w kilku zasadniczych wymiarach: 1) przywództwa i strategicznej wizji; 2) kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego; 3) kryzysu instytucjonalnego (w tym „deficytu demokracji”) oraz 4) kryzysu aksjologicznego wynikającego z kwestionowania jej podstawowych zasad zarówno w państwach członkowskich, jak i na poziomie UE. Autor podkreśla, że rozwój Unii ma charakter procesowy i jest ona nadal bytem politycznym *in statu nascendi*. Od 2008 r. znajduje się jednak w strukturalnym kryzysie, którego konsekwencją jest również spadek znaczenia UE w sferze stosunków międzynarodowych (co dokumentują obszernie autorzy innych rozdziałów książki). Jak w rozdziale Jana Barcza, znajdujemy w tej części pracy analizę różnych scenariuszy przyszłości UE z podkreśleniem, że nadal największym czynnikiem osłabiającym integrację europejską są podziały między krajami członkowskimi. Podziały te narzucają działaniom Unii charakter głównie reaktywny, a nie kreatywny, co blokuje rozwój całego projektu integracyjnego. Autor wyprowadza stąd wniosek, że UE może skutecznie się rozwijać w przyszłości jedynie, gdy dokona „ucieczki do przodu” w sferze pogłębienia integracji politycznej.

W podsumowaniu przedstawionej książki warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, zwraca ona uwagę na stosunkowo rzadko w Polsce dyskutowany problem kryzysu teorii integracji europejskiej, zwłaszcza w jej wersji neofunkcjonalistycznej i federacyjnej. Taki stan rzeczy otwiera nowe obszary badań, które dotyczą także podstawowych kategorii teoretycznych *European Studies*. Po drugie, książka daje solidną charakterystykę kondycji UE w różnych wymiarach jej funkcjonowania, która w aspekcie prognostycznym znajduje odzwierciedlenie w przekonaniu, że jej rozwój prawdopodobnie wymusi integrację na wyższym poziomie

¹ A. Agh. *De-europenization and de-democratization trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary*, „Journal of Comparative Politics”, vol. 8, no. 2, July 2015, s. 4–25.

współpracy politycznej. Brexit dowodzi, że nie wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyły w tym procesie. W Polsce analizy scenariuszy przyszłości UE powinny szczególnie sprzyjać pogłębionej refleksji wykraczającej poza zideologizowany i sprymitywizowany język debaty dominujący w sferze publicznej, który podporządkowuje zagadnienia międzynarodowe bieżącym celom krajowej polityki. Po trzecie, dynamika zmian w rozpatrywanym obszarze problemowym powoduje, że prezentowane w książce analizy wymagają kontynuacji i konfrontacji z innymi opracowaniami, które (jak np. publikacje Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” i książki ośrodków akademickich) rozwijają także inne aspekty problematyki integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie.

Krzysztof Jasiołki