

ZRÓŻNICOWANA INTEGRACJA W DOBIE POLITYZACJI PROJEKTU EUROPEJSKIEGO

DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.18/p.j.borkowski

Proces integracji europejskiej kształtuje się dynamicznie, absorbując kolejne warstwy decyzji, ich nieprzewidzianych konsekwencji oraz tendencje kształtujące życie polityczne państw rozwiniętych. Druga dekada XXI w. charakteryzuje się bardzo wyraźnie jedną z nich – postępującą polityzacją projektu integracyjnego oraz kwestii uczestniczenia w nim jako realizacji racji stanu. Jest to zmiana bardzo wyraźna względem wcześniejszego okresu i ma znaczenie fundamentalne. Przez dziesięciolecia integracja pozostawała nie tylko projektem europejskich elit, ale także częścią polityki zagranicznej, objętej międzypartyjnym konsensusem². Trudno wskazać moment swoistego transferu i przemiany wyboru politycznego chadecji do sfery ogólnonarodowej racji stanu, jednak już w latach 60. zmiany u władzy w państwach członkowskich nie pociągały za sobą podważania sensu procesu integracyjnego. Miały wpływ na jego dynamikę (odejście z urzędu gen. de Gaulle’a, dojście do władzy SPD) i konkretne wybory w ramach dorozumianej zgody, że nic sensowniejszego prócz kontynuowania drogi integracji nie jest możliwe. W wyborach krajowych członkostwo we Wspólnotach było ważnym punktem sporu między partiami w wyborach 1973 r. w Wielkiej Brytanii, ale poza tym trwanie Wspólnot i ich rozwój uznawano za wielkie europejskie osiągnięcie, którego zaprzepaszczenie byłoby zbrodnią wobec przyszłych pokoleń. Istotny był fakt, że powstanie Wspólnot stanowiło

¹ Uczelnia Łazarskiego, e-mail: pawelb.uw@gmail.com, ORCID 0000-0001-8089-4101.

² W nowych badaniach bywa on częściej nazywany konsensusem permissywnym niż międzypartyjnym; por. M.J. Baun, *The SPD and EMU: An End to Germany's All-Party Consensus on European Integration?*, “German Politics and Society” 1997, vol. 15, no 3, <https://www.jstor.org/stable/23737420>; J. Hellström, *Dynamic Interaction National Political Parties, Voters and European Integration*, praca doktorska z 2009 r., <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:235481/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 23.10.2023); D. Almeida, *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus*, Routledge 2012. Najpełniejszą diagnozę powodów końca istnienia tego konsensu podjął zjazd *European Consortium for Political Research* w Reykjavíku w 2011 r., <https://ecpr.eu>.



oryginalne rozwiązanie „problemu niemieckiego” w warunkach zimnowojennych. Nikt nie był gotowy – również niemiecka klasa polityczna – na zdjęcie tych szczególnych więzów, które były luźno zadzierzgnięte, lecz nie mniej istotne dla przyszłości kontynentu. Świeżość wspomnienia dwóch wojen światowych również miała znaczenie – zapewnienie pokoju było trwałym elementem polityki przywódców urodzonych jeszcze w XIX w.

Również w przypadku Polski i innych krajów byłego Bloku Wschodniego aspiracja do członkostwa w UE była sprawą cywilizacyjną i ponadpartyjną, uznaną za element racji stanu. Najpełniej wyraził to prof. Krzysztof Skubiszewski w wystąpieniu podczas dyskusji o wyrażeniu przez Sejm zgody na ratyfikację umowy stowarzyszeniowej ze Wspólnotami: Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. „Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny”, ma na celu „oddalenie od nas widma totalitaryzmu oraz zapewnienie przyszłości demokracji w naszym kraju. Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie”, a w ostatniej instancji o „gwarancję zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”³. Fundamentalne znaczenie uczestnictwa w projekcie europejskiej jedności dla interesów państw potwierdzają też słowa najważniejszych przywódców. Na przykład François Mitterrand w przemówieniu do PE 28 maja 1984 r. mówił: „Wspólnota osiągnęła zdefiniowane na początku cele wynikające z dziedzictwa wojennego. Na początku musiała pogodzić i zjednoczyć ludzi, których podzieliły przemoc i rozlew krwi i zaprzęć ich do wspólnych zadań. To już wykonano. Teraz wybór przedstawia się następująco: pozwolić innym ludziom z naszego kontynentu i spoza niego decydować o losie wszystkich, w tym naszym albo połączyć wszystkie talenty i zdolności, potencjał kreatywności, zasoby materialne, duchowe i kulturalne, które wspólnie uczyniły Europę także cywilizacją, aby wreszcie mogła stać się tym, czym być powinna”⁴. W duchu przekonania, że rozwiązaniem jest tylko więcej Europy w imię racji stanu, wyraża też słynne przemówienie Joshki Fishera na Uniwersytecie Humbolta w 2000 r.⁵ Ciekawe badania

³ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, s. 225–234; zob. szerzej R. Kuźniar, *Krzysztofa Skubiszewskiego powrót Polski do Europy*, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993*, Materiały konferencji zorganizowanej przez Fundację imienia Krzysztofa Skubiszewskiego, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie 12 września 2014 r., Warszawa 2014, s. 81–93.

⁴ Speech by François Mitterrand to the European Parliament, 24 May 1984, https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/cdd42d22-fe8e-41bb-bfb7-9b655113ebcf/publishable_en.pdf (dostęp: 23.10.2023).

⁵ https://www.cvce.eu/en/obj/speech_by_joschka_fischer_on_the_ultimate_objective_of_european_integration_berlin_12_may_2000-en-4cd02fa7-d9d0-4cd2-91c9-2746a3297773.html (dostęp: 23.10.2023).

dotyczące ciągłości polityki europejskiej przeprowadził prawie 15 lat temu zespół specjalistów z PISM pod kierunkiem Leszka Jesienia⁶. Dotyczyły one przełomu wieków i pokazały, że jeszcze wtedy ponadpartyjna zgoda była standardem, od którego zdarzały się oczywiście wyjątki.

Sytuacja zmieniła się diametralnie wraz z kryzysem wokół traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Kolejne kryzysy – finansowy 2008 r. oraz późniejszy kryzys zadłużeniowy strefy euro – legitymizowały aktywny udział w dyskursie publicznym stronnictw i ruchów, które podważały bezalternatywność i sensowność procesu integracji. Zaczęto je określać zbiorowo jako eurosceptyczne⁷. Oczywiście proces włączania obywateli jako tych, którzy mogą swobodnie wypowiedzieć się za rozszerzeniem zakresu procesów integracyjnych lub przeciw niemu, zaczął się znacznie wcześniej, jednak warto odnotować, że o ile w latach 1958–1990 odbyły się w państwach członkowskich tylko cztery referenda w kwestiach „europejsko-unijnych” plus dwa dotyczące ratyfikacji JAE, o tyle w latach 1990–2020 było ich 24⁸. Również rosnąca kompleksowość i wielowątkowość, lecz nieprzejrzysty wpływ UE na życie obywateli, którego kulminacją było wprowadzenie do obiegu wspólnej waluty, miały istotne znaczenie. W pewnym sensie społeczeństwa zostały zmuszone do opowiedzenia się za integracją lub przeciw niej, biorąc pod uwagę jej elementy lub tempo. Świadomość wielorakich korzyści kazała politykom oczekiwać jednoznacznego opowiedzenia się za, jednak społeczeństwa okazały się bardziej samodzielne i jednocześnie ulegające spójnym, upraszczającym świat narracjom. Sytuacji nie ułatwiała nieustająca reforma UE trwająca od 1991 r., która sprawiała wrażenie niekończącego się tańca układów, z których każdy miał być już ostatni i wystarczający.

Jako pierwszy ukształtował się obóz przeciwny UE, będący emanacją antysystemowości oraz jednym z nurtów populizmu⁹. Bycie eurosceptykiem jako forma sprzeciwu wobec rzeczywistości społecznej i politycznej stała się dozwolona i wręcz

⁶ L. Jesień (red.), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

⁷ Nie ma pełnej zgody co do najważniejszej terminologii, można także spotkać określenia tożsame lub bliskoznaczne, np.: eurorealiści, ruchy antyeuropejskie, eurosceptyczna prawica itp.; zob. np. R. Riedel, K. Zuba, *EUROSceptycyzm – propozycja konceptualizacji*, „Przegląd Europejski” 2015, vol. 37, nr 3.

⁸ Zob. szerzej: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf). (dostęp: 23.10.2023). Nie zostały wliczone referenda akcesyjne, które odbywają się w państwie niebędącym członkiem UE.

⁹ Nie ma miejsca na dyskusję o pojęciu populizmu i jego relacji z eurosceptycyzmem czy też byciem przeciwnikiem integracji. Dobrym punktem wyjścia będą materiały i publikacje Europejskiego Centrum Badań nad Populizmem – European Center for Populist Studies, <https://www.populismstudies.org>.

modna¹⁰. Popieranie integracji przestało być jedyną rozsądną strategią, wyborem „każdego myślącego obywatela”, a „więcej Europy” jedyną racjonalną odpowiedzią na wyzwania. Znaczenie ruchów eurosceptycznych jako ważnych uczestników rywalizacji politycznej unaocznili wybory do PE w 2014, a zwłaszcza w 2019 r., oraz – na poziomie narodowym – wybory prezydenckie we Francji w 2017 r., parlamentarne we Włoszech w 2013 r. oraz jedne i drugie w Polsce w 2015 r.

Głośne i wyraźne bycie przeciw spowodowało uformowanie się – z opóźnieniem – obozu prointegracyjnego. Orędownikiem jego powołania, nawet kosztem zatarcia tradycyjnych podziałów partyjnych, jest prezydent Francji Emmanuel Macron. Tradycyjna lewica i prawica (centrolewica i centroprawica) są częścią prointegracyjnego establishmentu, jednak nawet wśród nich – podmiotów o zagrożonej tożsamości – można było zaobserwować pewien konsensus wobec zagrożenia, jakie stanowiły ruchy eurosceptyczne i ich ewentualny sukces. Franz Timmermans, przemawiając w grudniu 2017 r. na kongresie Europejskich Socjalistów, mówił, że stawką w nadchodzących wyborach jest dusza Europy¹¹.

Polityzacja procesu integracyjnego jest faktem. Co ważne, dotyczy jego sensu (sfer *polity* i *politics*), a nie konkretnej realizowanej na poziomie UE polityki (*policy*). Podział na podkreślający znaczenie dorobku integracji mainstream oraz kontestatorów jest widoczny zarówno w „Starej”, jak i „Nowej” Europie. Tym samym rośnie stawka kolejnych wyborów, gdyż dawne „świętości” stały się na powrót elementami rywalizacji i późniejszej decyzji politycznej. Rozważania o wyjściu z UE nie są już akademickie – znajdują się w programach partii politycznych zdobywających istotne poparcie. Po raz pierwszy swego rodzaju „gorączka” zwolenników integracji wobec perspektywy istotnego zwycięstwa sił eurosceptycznych ujawniła się z całą mocą w 2019 r., przed wyborami do Parlamentu Europejskiego¹².

Podział i polaryzacja przebiegają wewnątrz państw i społeczeństw, zwolennicy i przeciwnicy integracji poszukują form współpracy o charakterze transnarodowym. Jednocześnie oddalają się od siebie pod względem rozumienia współczesnego świata, mechanizmów wykonywania władzy i możliwości udzielenia na złożone pytania prostej odpowiedzi. W praktyce realizowany jest model wieloaspektowego

¹⁰ Poświęcono temu cały numer „International Political Science Review” 2015, vol. 36; *Euroscepticism, from the margins to the mainstream*, zob. spis treści <https://journals.sagepub.com/toc/ipsa/36/3> (dostęp: 23.10.2023).

¹¹ Frans Timmermans launches campaign to become President of the European Commission in Lisbon, 8 December 2018, <https://www.pes.eu/en/news-events/news/detail/Frans-Timmermans-launches-campaign-to-become-President-of-the-European-Commission-in-Lisbon/> (dostęp: 23.10.2023).

¹² Zob. P. Borkowski, *Unia Europejska – czas deficytu zaufania*, „Rocznik Strategiczny 2019/2020”, s. 177–182.

i wielopodmiotowego uczestniczenia państwa w procesach integracyjnych postulowany w badaniach 20 lat temu przez twórców podejścia *multi-level governance*¹³. Obok głosu oficjalnych przedstawicieli dyplomatycznych i szefów państw i rządów pojawiają się inne, tak samo uprawnione do bycia słyszalnymi i brania udziału w debacie: politycy i partie wchodzące w skład różnych frakcji w PE, ruchy społeczne, lobbyści, sądy krajowe, stowarzyszenia zawodowe itp. Udział w integracji, jej postępy i pożytki z niej płynące nie są już elementem racji stanu, lecz kwestią dyskutowaną i przeznaczoną do decyzji, która może być zmieniona wolą wyrażaną przez suwerena. Kwestia, czy zachowuje się on racjonalnie, czy też nie, jest całkowicie odrębna, natomiast nawet ci „przegłosowani” na poziomie krajowym mają możliwość dalszego uczestniczenia w europejskim procesie politycznym. Być może właśnie poprzez podważenie bezalternatywności integracji mamy do czynienia z kluczowym momentem kształtowania się europejskiego (unijnego) systemu politycznego.

Decyzja o zaangażowaniu lub nie w projekty polegające na zróżnicowaniu członków i wyodrębnieniu się jakiejś grupy „zaawansowanej” jest także elementem gry politycznej i budowania tożsamości przez ruchy znajdujące jej źródło w byciu pro- lub antyeuropejskimi. Daje możliwość powiedzenia „nie” dalszym postępom integracji, która postrzegana jest jako proces obcy, polegający na narzuceniu rozwiązań niezgodnych z wizją narodu i państwa. Tym samym znacząco rośnie stawka takiej decyzji, która będąc wynikiem określonego momentu politycznego, może oznaczać zamknięcie drogi czy ominięcie „okna możliwości”.

Polityzacja uczestnictwa w projekcie integracyjnym ma konsekwencje dla perspektyw konceptu zróżnicowanej integracji¹⁴. Chodzi nie tyle o jego nową treść czy nowe odmiany/propozycje, choć zapewne i takie się pojawią po operacjonalizacji mechanizmu ochrony praworządności, ale o zasadniczą zmianę funkcji, jakiej służyć ma zróżnicowanie państw uczestniczących. Bardzo poważnie zmieniają się także konsekwencje podejmowanych przez państwa członkowskie decyzji o pozostaniu z boku/ z tyłu procesu pogłębiania integracji.

W warunkach istnienia – nawet osłabionego – konsensu odnośnie do bezalternatywności integracji tudzież sensowności i opłacalności pełnego uczestniczenia w tym procesie, który przynosi korzyści i możliwości realizacji interesów narodowych, propozycje zróżnicowanej integracji były w swej istocie niegroźne – nie wiązała się z nimi perspektywa trwałej peryferyzacji czy też zaprzepaszczenia szans. Były odbiciem faktu różnego stopnia gotowości państw do akceptacji kolejnych wspólnotowych rozwiązań,

¹³ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham–Boulder–New York–Oxford 2001.

¹⁴ A.K. Cianciara, *Differentiated Integration and the Future of Europe. Debate in Poland*, “Yearbook of Polish European Studies” 2014, vol. 17, s. 167 i nast.; zob. też wyczerpujące opracowanie *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, London 2002.

konsekwencją różnego tempa adaptacji narodowych tradycji politycznych do warunków wspólnego wykonywania suwerenności, wreszcie ilustracją procesu „dojrzwiania”, np. przyjętych w 2004 r. państw Europy Południowo-Wschodniej do uczestniczenia w strefie Schengen lub innych strukturach. Korzystanie z wyjątków, proponowanie wyłączeń, decyzja o pozostaniu z tyłu były ważne, ale nie oznaczały fundamentalnej niezgody. Innymi słowy, znalezienie się w drugim rządzie/okresie przejściowym nie niosło ze sobą ryzyka zaprzepaszczenia szansy ani osiągnięć. Można mówić o swoistym bezpieczeństwie politycznym tego sposobu odróżniania się, ważnego często dla polityki wewnętrznej i oczekiwań elektoratu. Używając bardziej potocznego języka, pozostawanie poza można było interpretować jako niekoniecznie chętnie, ale pełne zrozumienia uznanie przez debatujących członków UE faktu, że dane społeczeństwo/partia/państwo chwilowo nie jest gotowe na przyjęcie rozsądnych rozwiązań, a konkretny członek Rady Europejskiej potrzebuje czasu/zasobów/sprzyjających okoliczności, aby tę gotowość wypracować. Było to zatem nieco dobrotliwe, być może nieco wyniosłe stwierdzenie, że jest jeszcze czas, aby pożytek z nowych rozwiązań został dostrzeżony przez wyborców, ewentualnie warunki uczestniczenia spełnione. W końcu każdy z przywódców zebranych w Radzie musiał pracować ze społeczeństwem, które nie zawsze dostrzegało korzyść własną, a żeby dokuczyć niepopularnemu politykowi gotowe jest na wiele działań, czego najlepszym przykładem jest francuskie referendum nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy¹⁵.

Zatem zarówno postulowanie zróżnicowania, jak i używanie perspektywy „szczęśliwego traktowania” w kontaktach z wyborcami było dopuszczalne, a bez działania innych zewnętrznych czynników w zasadzie niegroźne. Nie zamykało perspektyw, nie powodowało odsunięcia od podejmowania decyzji, nie oznaczało negocjowania przez państwo członkowskie sensu procesu integracji. Zróznicowana integracja była wyrazem organizacyjnym sporu o tempo i konkretne rozwiązania, o szczegóły marszruty, a nie o jej kierunek. Jedynym wyjątkiem od tej reguły było istnienie organów decyzyjnych strefy euro, tzw. Eurogrupy, choć nawet w strukturze ESBC przewidziano miejsce dla państw członkowskich nieużywających euro, które mogły po dołączeniu do ostatniego etapu unii walutowej przesiąść się do „wyższego stolika”. Można zatem powiedzieć, że siła tego wyjątku była moderowana prezentowaną otwartością. Ta była nie tylko deklarowana, ale wyznaczała praktyczną politykę, co pozwoliło np. stosować Polsce tzw. strategię nogi w drzwiach, która była możliwa dzięki poparciu Niemiec dla tego rozwiązania¹⁶.

¹⁵ E. Kuźlewska, *Francuskie „nie” dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 70–97.

¹⁶ Pojęcie to było używane bardzo często w okresie między 2009 a 2015 r., zwłaszcza w tekstach publicystycznych; zob. np. D. Hübner: *Skończył się czas „trzymania nogi w drzwiach” w sprawie euro*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ue/hubner-skonczyl-sie-czas-trzymania-no>

W warunkach pogłębiającej się polityzacji kwestia zróżnicowania integracji nabiera zupełnie nowej głębi. Formowanie się obozów eurosceptycznego i prointegracyjnego powoduje, że stosunek do UE, a dokładniej do dalszych postępów integracji, staje się probierzem postaw i kryterium podziału. Optowanie za pozostaniem na zewnątrz niesie ze sobą konsekwencje. Celowo zamiast wcześniejszego „z tyłu” użyto innego sformułowania. Bycie hamulcowym oznacza utrudnianie formułowania odpowiedzi na wyzwania stojące przed UE, uniemożliwianie/blokowanie wprowadzania koniecznych uzupełnień stabilizujących całą konstrukcję europejską. Dobrym przykładem jest tutaj finansowanie instrumentu odbudowy *Next Generation EU*, który w praktyce oznacza wprowadzenie istotnego elementu federalnego. Powiązanie z nim kontroli praworządności nie jest przypadkiem, lecz logicznym uzupełnieniem – jednocześnie powstają struktury i podstawy aksjologiczne wzmocnionej wspólnoty.

W pierwszym tomie sławnej *Zaginionej Floty* jej nowo mianowany dowódca odkrywa, że oficer, którego można roboczo określić jako głównego kwatermistrza floty liczącej ponad 200 okrętów kosmicznych, na prośbę o natychmiastowe przygotowanie niezbędnego raportu mówi, że jest bardzo zajęty i najwcześniej znajdzie czas za sześć miesięcy. Zdumiony komodor Geary nie wyrzuca go ze służby. Tworzy dla niego specjalne stanowisko, zabiera na okręt flagowy i daje do dyspozycji biuro. Zadanie wykonuje kto inny, a o tym komandorze nie słyszymy nic przez kolejne sześć tomów¹⁷. W żadnym elemencie nie współtworzy on opowieści, mimo że pozostaje wysokim oficerem floty. Widać wyraźnie, że wykluczenie czy wyrzucenie to nie jedyna droga marginalizacji. Odsunięcie na boczny tor, sprowadzenie do aktywności nieistotnej, wykluczenie z ośrodka decyzyjnego to także formy tejże, które mogą być zastosowane w różnicującej się Europie.

Rośnie zniecierpliwienie po stronie państw pragnących trwania i rozwoju UE wokół określonych wartości i wizji wspólnej Europy – *ever closer union*. Jednoznaczny i nienegocjowalny brak akceptacji określonych rozwiązań i standardów daje argument na rzecz trwałego wyłączenia z głównego nurtu procesów politycznych. Tym samym pozostawanie poza nie wynika z przejściowego braku gotowości, ale przyjęcia tożsamości tego, który jest sceptyczny, tudzież tego, który odmawia przyjęcia wspólnych reguł, które nazywa niesprawiedliwymi. Stąd już tylko krok do opracowania dwóch zestawów reguł i uprawnień, które będą przysługiwać odpowiednio dwóm grupom państw, nawet jeśli jedna z nich pozostanie mało liczna. Powstanie w ten sposób układ centrum – peryferie, przy czym dystans między nimi, wobec planowanych dalszych

gi-w-drzwiach-w-sprawie-euro/; por ważny raport *Co dalej z euro? Trzy scenariusze dla Polski*, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/6627/co-dalej-z-euro-raport-fundacji-schumana.pdf (dostęp: 23.10.2023).

¹⁷ J. Campbell, *Nieulekky. Zaginiona flota.1*, Warszawa 2020. Cykl *Lost Fleet* był oryginalnie wydany w latach 2006–2010.

postępów integracji, będzie się zwiększał, a nie zmniejszał. Oznacza to w praktyce odwrócenie dotychczas zachodzącego procesu przyciągania peryferii i stymulowania ich rozwoju, aby z czasem mogły stać się częścią wysoko rozwiniętego centrum. Na takiej zasadzie rozszerzano Wspólnoty/UE od Europy karolińskiej i przemysłowe centrum Wallersteina poprzez objęcie najpierw półwyspów śródziemnomorskich, potem Skandynawii, Europy Środkowej. Obecnie UE prowadzi negocjacje członkowskie z państwami Bałkanów – ostatnich peryferii Europy, pozostających poza strukturami politycznymi i na krawędzi procesów modernizacyjnych¹⁸.

Wyrwanie się ze statusu peryferii było celem polityki zagranicznej polegającej na uzyskaniu członkostwa w UE i NATO, którą prowadziła m.in. Polska w gronie państw dawnego bloku wschodniego. Reperyferyzacja oznacza w praktyce zakwestionowanie dorobku 25 lat, ale także zaprzepaszczenie – dobrowolne – kolejnych szans rozwojowych. Tym samym bycie na peryferiach to przede wszystkim konsekwencja odrzucenia modernizacji. W warunkach uczestnictwa w projekcie integracyjnym to przede wszystkim odrzucenie europeizacji, które wybrzmiewa w wielu wypowiedziach polityków, którzy nie godzą się na akceptację „moralnej zgnilizny”, „wątpliwych eksperymentów społecznych” czy „multi-kulti”¹⁹. Zatem zgoda na zróżnicowanie członkostwa w UE w warunkach polityzacji oznacza rezygnację, czyli zaprzepaszczenie określonych szans i perspektyw rozwojowych. Staje się decyzją kosztowną i mającą wielorakie konsekwencje. Co ważne, oznacza także, że samo formalne członkostwa w UE staje się określoną fasadą, ale nie niesie automatycznie treści modernizacyjnej.

Warto zastanowić się, jak w tym kontekście wyglądają liczne zgłoszone już przez polityków i badaczy propozycje zasad i kształtu takiej zróżnicowanej UE. Dokonywano już licznych przeglądów tych projektów (m.in. zrobił to z dużym znawstwem Janusz Ruskowski)²⁰, toteż w tym miejscu wskazany zostanie tylko zasadniczy podział,

¹⁸ Dwie kluczowe prace Wallersteina w interesującym nas kontekście to: *Europejski uniwersalizm. Retoryka władzy*, Warszawa 2007 oraz podstawowy wykład koncepcji systemu światowego *World System Analysis* (różne edycje i lata wydania).

¹⁹ Ostatnie pojęcie wzięte jest w cudzysłów, ponieważ bywa używane jako ideologiczny wytrych o charakterze ksenofobicznym i w żadnym stopniu nie nawiązuje do koncepcji multikulturalizmu czy problemów z realizacją tego modelu w niektórych państwach zachodnich. Warto podkreślić, że Francja jednoznacznie stawiała na model integracyjny, a nie wielokulturowość, i napięcia społeczne w niej obecne to efekt niepowodzenia właśnie integracji migrantów, a nie implozja „multi-kulti”; zob. ciekawy zbiór studiów A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Poznań 2017.

²⁰ J. Ruskowski, *Podstawy ontologii zróżnicowanej integracji*, w: M. Golińczak, R. Klementowski (red.), *Europa wielu prędkości. Problemy, wyzwania, konsekwencje*, Wrocław 2021; zob. także przypis 13.

istotny z punktu widzenia ewentualnych decyzji o pozostaniu na zewnątrz „rdzenia”. Można wyróżnić trzy zasadnicze modele zróżnicowanej integracji.

Po pierwsze, jest model koncentryczny, w którym mamy do czynienia z kręgami czy sferami uczestniczenia w projekcie. Poszczególne kręgi są wyraźnie wyodrębnione, a ruch między nimi możliwy jest wyłącznie do środka, tzn. kolejne państwa po osiągnięciu gotowości zajmują przewidziane dla nich miejsce. Taki model jest realizowany w zakresie uczestnictwa w strefie euro, warto także wskazać na klasyczny model koncentrycznych kręgów, zaproponowany przez J. Delors i E. Balladura, niedawno przypominany przez E. Macrona. Ten sam mechanizm znajdziemy w koncepcji Europy wielu prędkości.

Drugi z kolei jest model neośredniowieczny, zaproponowany w rozwiniętej formie przez Jana Zielonkę²¹. W jego ramach będą istniały centrum i peryferie, natomiast granice między nimi będą rozmyte i niekoniecznie formalnie wskazywane. Ich płynność będzie umożliwiała elastyczność i dostosowanie rozwiązań i szybkości ich wprowadzania do uwarunkowań lokalnych. Ruch może odbywać się zarówno do centrum, jak i na peryferie, przy czym obecność w jednym lub drugim będzie raczej kwestią poznawczą (uznania) niż formalno-prawną. W tym nurcie znajdują się także starsze koncepcje Europy *a la carte* oraz Europy jako „klubu klubów”²².

Trzeci model to podział na centrum, tworzące nowe instytucje (np. budżet) i peryferie, przy czym przynależność do nich ma charakter formalny i jasno określony. Unia w tym kontekście staje się szeroką płaszczyzną współpracy głównie gospodarczej, ale kolejne decyzje dotyczące jej przyszłości wypracowywane są w węższym gronie grupy, która wyodrębnić się może funkcjonalnie, ale której decyzje będą miały charakter efektywnie dzielący członkostwo na dwie lub więcej kategorii. Peryferie, odrzucające dominację centrum jako niesymetryczną i niesprawiedliwą, będą skazane na reagowanie na procesy toczące się w centrum i ewentualnie nadrabianie zaległości, aby móc być przyjętym. W tym nurcie sytuuje się stara francuska koncepcja konfederacji europejskiej Francois Mitterranda²³ oraz możliwy rozwój instytucji strefy euro.

Należy także postawić pytanie o głębszy sens różnicowania integracji, tzn. jakie procesy i zmiany on odzwierciedla. W dobie polityzacji i budowania tożsamości przez kolejne pro- i antyeuropejskie grupy subnarodowe i transnarodowe decyzji o pozostaniu z tyłu/z boku nie należy postrzegać jako przejawu nastawienia państwa jako jednostki jednorodnej – klasycznej kuli realistów czy też wyrazu jakiejś zjednoczonej

²¹ J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

²² A. Cianciara, *W poszukiwaniu alternatywnych modeli integracji: Europa jako klub klubów*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna” 2015, nr 4 (51), s. 165–186.

²³ Do tej koncepcji nawiązywał ostatnio E. Macron, zob. <https://obserwatormiędzynarodowy.pl/2022/08/14/europejska-wspolnota-polityczna-przedsionek-poczekalnica-czy-alternatywa-unii-europejskiej/> (dostęp: 23.10.2023).

woli. Zbadać szerzej należałoby tezę: zróżnicowanie integracji jest wynikiem zdobywania w narodowych systemach politycznych przewagi grup odwołujących się w swoich programach do koncepcji społeczeństwa otwartego lub zamkniętego. Oczywiście w każdym z państw istnieją grupy dążące do realizacji obu modeli, nie jest także powiedziane, że przewaga wynika koniecznie z rozkładu poparcia dla integracji w społeczeństwie – *vide casus* Polski i Węgier²⁴. Współgra to z niechęcią do formalnego zrywania i „przetłumaczenia” narracji tożsamościowej w formalne decyzje, np. o wystąpieniu z UE. Unia różnicuje się, gdyż u władzy pojawiają się i trwają obozy polityczne odwołujące się do różnych koncepcji życia społecznego. Różnice te są naprawdę głębokie – wystarczy porównać opinie o realizacji wolności w Polsce i państwach Europy Zachodniej w narracji NGOs i Jarosława Kaczyńskiego²⁵. Można też sięgnąć do fundamentalnej kwestii, czy państwo służy pierwotnemu wobec siebie społeczeństwu, czy też to właśnie ono dopiero jej tworzy i buduje. Wizja państwa przeciwników progresywnej realizacji idei europejskich jest nie tylko konserwatywna, ale także etatystyczna i przeżona różnorodnością. W Unii, która wyartykułowała wartości leżące u jej podstaw, przyjęła Kartę Praw Podstawowych i w dominującej narracji wyraźna jest przewaga progresywnej interpretacji wolności i poszerzania zakresu możliwości świadomego konstruowania siebie, musi mieć to konsekwencje polityczne i prowadzić do różnicowania. Peryferyzacja będzie zatem efektem odmowy wzięcia udziału w budowaniu transnarodowego społeczeństwa otwartego; zróżnicowana integracja analogicznie – konsekwencją afirmacji odmiennych zestawów wartości politycznych.

Oznacza to także, że wpływ uczestniczenia w procesie integracyjnym na transformację społeczno-polityczną podmiotów uczestniczących jest na tyle istotny, że staje się wyznacznikiem programów politycznych, w których realnie, a nie tylko deklaratywnie, nie da się już oddzielić sfery międzynarodowej i wewnętrznej. Zawodzić zaczyna przez to strategia formułowania dwóch narracji i dwóch strategii na użytek wewnętrzny i zewnętrzny, stosowana np. przez rządy Zjednoczonej Prawicy w Polsce zaraz po 2015 r. Można zaryzykować twierdzenie, że mamy do czynienia z formowaniem się podstaw europejskiego systemu politycznego, który jednak nie obejmuje całej Unii – wszystkich państw członkowskich, ale tylko te podmioty, w których u władzy pozostają

²⁴ Społeczeństwa obydwu państw, rządzone przez przeciwników UE i uchodźców, są konsekwentnie proeuropejskie, zob. dane z 2022 r., <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/10/13/positive-views-of-european-union-reach-new-highs-in-many-countries/>. Wcześniejsze badania ciekawie omówiono na <https://www.pewresearch.org/global/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/> (dostęp: 23.10.2023).

²⁵ Zob. ostatnie wypowiedzi: <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/kaczynski-polska-wyspa-wolnosc-i-demokracji/> oraz <https://www.dw.com/pl/indeks-wolnosc-prasy-2023-sytuacja-w-polsce-nadal-kiepska/a-65502018> (dostęp: 23.10.2023).

grupy promujące dominującą narrację. Za artykulacją podstaw aksjologicznych i różnicowaniem na tej podstawie iść powinno formowanie się podstaw organizacyjnych poprzez różnicowanie państw członkowskich.

Zróznicowanie zatem – jeśli uznamy powyższą tezę za prawdziwą – będzie efektem nie formalnych decyzji o wejściu/wyjściu czy konsekwencją podpisania nowego traktatu, ale uczestnictwa lub nie w procesach kształtowania się systemu politycznego, poczynając od jego podstaw aksjologicznych, poprzez instytucje o charakterze nieformalnym, aż do powstania sformalizowanych struktur w ramach z konieczności ogólnych traktatów. Ma to potencjalnie wielorakie konsekwencje:

- Marginalizacja/perifyeryzacja nie będzie wynikiem jednego aktu o charakterze decyzji granicznej, ale stopniowego ograniczania uczestnictwa na poziomie państwa w procesach wyznaczających rozwój UE;
- Trudno będzie wskazać moment zaprzepaszczenia szans wynikających z bycia współkształtującym procesy w centrum politycznym organizacji;
- Ewentualny dystans do centrum po zmianie grupy dominującej w państwie speyryferyzowanym będzie miał charakter przede wszystkim nieformalny, raczej cywilizacyjny niż gospodarczy, zatem będzie bardzo trudny do nadrobienia;
- Strategia tworzenia alternatywnego centrum aksjologicznego – obrony „prawdzych” wartości europejskich – w warunkach różnicowania/perifyeryzacji mogłaby być skuteczna tylko w warunkach zbliżonego potencjału obu „obozów”. Aktualne wysiłki Polski i Węgier są w tym kontekście skazane na niepowodzenie.

Powyższy wywód ma charakter przyczynkowy i wskazuje kierunek dalszych badań, w których wysiłki powinni połączyć europejści, specjaliści od systemów politycznych oraz socjologowie badający transformację społeczną. Warto zauważyć, że powinno być to ujęcie raczej wielo-, a nie interdyscyplinarne, budujące hipotezy, które można testować w szerokim spektrum nauk społecznych. Co ciekawe, takie podejście nawiązuje do klasycznej koncepcji Karla Deutscha – ocena zajścia bądź nie procesów integracyjnych powinna być oparta na analizie stopnia transformacji poszczególnych sfer życia społecznego. Oznacza to przeniesienie uwagi z rynku i norm prawnych na normy społeczne, identyfikacje, wzorce pożądaných zachowań.

Niniejsze rozważania nie powinny być interpretowane jako wieszczenie trwałego zróżnicowania procesu integracji, w tym możliwej marginalizacji jakiejś grupy państw, ale prawdopodobieństwo takiego rozwoju sytuacji jest dziś znacząco wyższe niż jeszcze 15–20 lat temu. Jeszcze poważniejsze są konsekwencje pozostania w zewnętrznym kręgu – im większe znaczenie odniesień do wartości, norm nieformalnych i elementów transformacji życia społecznego, tym mniejsze znaczenie formalnego członkostwa. Jeśli nie będzie szło za nim autentyczne współkształtowanie systemu politycznego, nie będzie już ono „tarczą” przed marginalizacją. Stanie się swego rodzaju wydmuszką, która pozwoli brać udział w wymianie rynkowej i utrzymywać iluzję „bycia w klubie”.

Co ważne, w kwestiach rynkowych różnica potencjałów centrum i peryferii jest szczególnie widoczna i niesymetryczna.

W tym kontekście można zapytać o stosunek najważniejszych graczy do ewentualnej trwałej peryferyzacji niektórych państw członkowskich UE i przez to faktycznej dyferencjacji projektu integracyjnego. Trwałe zróżnicowanie wydaje się jedną z poważnych opcji, budzącą zainteresowania obozu progresywnego, wciąż szukającego sposobu na wybrnięcie z kłopotów poprzez umocnienie trendu ku głębszej integracji²⁶. Powinno to skłonić rządzących Polską od 2015 r. do refleksji, czy strategia podważania osiągnięć i spójności UE z użyciem posłusznego Trybunału Konstytucyjnego ma jakiegokolwiek szanse przyczynić się do realizacji interesu narodowego, jakim bez wątpienia jest pozostanie w centrum decyzji o przyszłości kontynentu. Leży ono nadal w Brukseli, Luksemburgu i Frankfurtu i nie widać perspektywy przeniesienia go do Wyszehradu czy Budapesztu. Być może nadchodzi moment swoistego prześwietlenia motywów, celów i kosztów polityki budowania tożsamości na sprzeczności wobec europeizacji. Czy pozostanie w UE nie tylko na papierze to faktyczny element strategii, przytłoczony retoryką konfliktu, czy wyłącznie hasło taktyczne? Innymi słowy – materializowanie się perspektywy trwałej peryferyzacji oznacza test dla polityki Polski i Węgier, który zidentyfikuje i uporządkuje elementy zasłony dymnej i faktycznych celów politycznych. Agresja rosyjska na Ukrainę odsunęła w czasie moment nieuchronnego ściągnięcia masek i kupiła nieco czasu tym segmentom elit politycznych, które metaforycznie „stoją w rozkroku”. Konsekwentne niewystępowanie przez rząd RP o środki z krajowego planu odbudowy KPO sugeruje, że nie ma gotowości na ewentualne zerwanie, czyli zapłacenie ceny za niezgodę na europeizację przez uczestniczenie w tworzeniu unijnego systemu politycznego. Kolejnych wskazówek dostarczy kampania wyborcza do parlamentu jesienią 2023 r. Ewentualna eskalacja retoryki antyunijnej byłaby w tym kontekście dowodem na akceptację przyszłej trwałej peryferyzacji w ramach projektu europejskiego, w imię „zachowania substancji narodowej”.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C. (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Poznań 2017.
- Almeida D., *The Impact of European Integration on Political Parties: Beyond the Permissive Consensus*, Routledge 2012.

²⁶ W tym miejscu dochodzi jeszcze ważny wymiar realizacji interesów w środowisku globalnym i ochrony *european way of life* w aspekcie zewnętrznym. Opracowanie skupia się problemach *ad intra*, choć te *ad extra* w długim okresie są z całą pewnością istotniejsze.

- Baun M.J., *The SPD and EMU: An End to Germany's All-Party Consensus on European Integration?*, "German Politics and Society" 1997, vol. 15, no 3.
- Borkowski P., *Unia Europejska – czas deficytu zaufania*, „Rocznik Strategiczny” 2019/2020.
- Cianciara A., *W poszukiwaniu alternatywnych modeli integracji: Europa jako klub klubów*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna” 2015, nr 4 (51).
- Cianciara A.K., *Differentiated Integration and the Future of Europe. Debate in Poland*, "Yearbook of Polish European Studies" 2014, vol. 17.
- Fundacja Schumana, *Co dalej z euro? Trzy scenariusze dla Polski*, https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/6627/co-dalej-z-euro-raport-fundacji-schumana.pdf (dostęp: 23.10.2023).
- Hellström J., *Dynamic Interaction National Political Parties, Voters and European Integration*, praca doktorska z 2009 r., <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:235481/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 23.10.2023).
- Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham–Boulder–New York–Oxford 2001.
- Hübner D., *Skończył się czas „trzymania nogi w drzwiach” w sprawie euro*, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ue/hubner-skonczyl-sie-czas-trzymania-nogi-w-drzwiach-w-sprawie-euro/> (dostęp: 23.10.2023).
- Jesień L. (red.), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Kuźniar R., *Krzysztofa Skubiszewskiego powrót Polski do Europy*, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993, Materiały konferencji zorganizowanej przez Fundację imienia Krzysztofa Skubiszewskiego, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie 12 września 2014 roku, Warszawa 2014.
- Kuźlewska E., *Francuskie „nie” dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.
- Riedel R., Zuba K., *EUROsceptycyzm – propozycja konceptualizacji*, „Przegląd Europejski” 2015, vol. 37, nr 3.
- Ruszkowski J., *Podstawy ontologii zróżnicowanej integracji*, w: M. Golińczak, R. Klementowski (red.), *Europa wielu prędkości. Problemy, wyzwania, konsekwencje*, Wrocław 2021.
- Skubiszewski K., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997.
- Speech by François Mitterrand to the European Parliament, 24 May 1984, https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/cdd42d22-fe8e-41bb-bfb-7-9b655113ebcf/publishable_en.pdf (dostęp: 23.10.2023).

Wallerstein I., *Europejski uniwersalizm. Retoryka władzy*, Warszawa 2007.

Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

ZRÓŻNICOWANA INTEGRACJA W DOBIE POLITYZACJI PROJEKTU EUROPEJSKIEGO

Streszczenie

Zróżnicowana integracja jako koncept poznawczy i program polityczny nie jest w Europie zjawiskiem nowym. Zmienił się natomiast kontekst jej promowania – projekt europejski wszedł w fazę intensywnej polityzacji. Autor argumentuje, że tworzy to zupełnie nową perspektywę – zróżnicowanie członkostwa może służyć trwałej peryferyzacji państw, które swoją pozycję i politykę zagraniczną budują w kontrze do procesów europeizacyjnych. Takie tendencje widoczne były od 2010 r. na Węgrzech i od 2015 r. w Polsce. Perspektywa peryferyzacji regionu Wyszehradzkiego była zdaniem autora realna, czynnikiem dodatkowym okazała się wojna w Ukrainie, jednak zasadniczy problem pozostał – zróżnicowanie integracji zmienia funkcję z „zajęć dodatkowych” w narzędzie peryferyzacji.

Słowa kluczowe: eurosceptycyzm, integracja europejska, peryferyzacja, Unia Europejska, zróżnicowana integracja

DIFFERENTIATED INTEGRATION IN THE CONTEXT OF POLITIZATION OF EUROPEAN INTEGRATION PROJECT

Abstract

Differentiated integration has been a well-established concept and a part of political programmes in Europe for last 40 years. Author argues that politisation of the project and growing Eurosceptic tendencies transform it from rather innocent tool to enhance integration and wait for some member states into potentially dangerous framework for peripherisation. Building European policy on the rejection of Europeanisation was adopted as a tactic by Hungary in 2010 and Poland in 2015 and the possibility of peripherisation of Vysehrad subregion in the EU became real. War in Ukraine weakened the tensions but structurally the issue is still important – differentiated integration has changed its principal function.

Keywords: European Union, European integration, euroscepticism, differentiated integration, peripherisation

Cytuj jako:

Borkowski P.J., *Zróżnicowana integracja w dobie polityzacji projektu europejskiego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2023, nr 3(78), s. 88–102. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.18/p.j.borkowski

Cite as:

Borkowski P.J. (2023). ‘Differentiated Integration in the Context of Politization of European Integration Project’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 3(78), 88–102. DOI: 10.26399/meip.3(78).2023.18/p.j.borkowski