

Unia Europejska przypomina mocno poobijanego pięściarza, który staje do kolejnej rundy z groźnym przeciwnikiem. Właśnie została osiągnięta przez dwa kolejne ciosy: kryzys migracyjny i pandemię koronawirusa. A zbliża się cios trzeci - gospodarczy.

Zamknięcie granic zewnętrznych UE - wynikające z ochrony przed wirusem - może mieć pozytywny wpływ na powstrzymanie kryzysu migracyjnego, czyli uszczelnienie szlaków napływu imigrantów spoza Unii. Taka strategia była zresztą wspierana przez większość państw członkowskich i instytucji europejskich od początku sporu, który wybuchł niedawno między Turcją a Grecją. W ramach niego imigranci i uchodźcy zostali potraktowani przez Recepta Erdoğan jako instrument szantażu geopolitycznego wywieranego na UE. Niechęć polityków narodowych do nielegalnej imigracji jest zrozumiała - większość społeczeństw nie jest gotowa na tak duży napływ obcej kulturowo ludności. Z kolei przynajmniej część elit brukselskich rozumiała, że zatrzymanie tej imigracji jest niezbędne dla powstrzymania erozji projektu europejskiego.

Kryzys koronawirusa wydaje się jeszcze bardziej groźny dla integracji. Unia podjęła wprawdzie szereg działań wspierających państwa w tym kryzysie. Wyasygnowano dodatkowe środki na badania medyczne, ułatwiono wykorzystanie funduszy z polityki spójności, poluzowano kryteria fiskalne i zasady pomocy publicznej. Kryzys stał się też okazją do okazywania solidarności między państwami. Dla nas może to być znakomity sposób wzmacniania przyjacielskich relacji w Europie Środkowej.

Jednak pojawiło się jeszcze więcej tendencji negatywnych, szkodliwych dla dotychczasowych procesów integracyjnych. Przede wszystkim politycy narodowi przyzwyczaili się do tego, że decyzje w kluczowych sprawach podejmuje Bruksela, ewentualnie inicjatywa należy do Berlina i Paryża. Dotyczy to szczególnie sytuacji wyjątkowych, które wymagają niestandardowych działań. Stąd wynikało opóźnienie reakcji na kryzys w niektórych stolicach. Ponadto, rządy obawiały się negatywnych skutków ekonomicznych zbyt radykalnych działań mitygujących rozprzestrzenianie wirusa. To wynik bardzo słabej odbudowy gospodarki w strefie euro po ostatnim kryzysie, jak również utrzymujących się dysfunkcji tego systemu. Niestety, nowa recesja w unii walutowej będzie kolejnym ciosem, który wstrząśnie integracją. Powrócą spekulacje o rozpadzie strefy, o wprowadzeniu alternatywnych walut lub czasowym przywróceniu walut narodowych w państwach najbardziej dotkniętych przez kryzys. Czy kłopoty wymuszą reformy w stronę unii transferowej i otworzą drogę do postępów federalizmu? Wątpię. Spodziewam się raczej ponownej fali niezadowolenia z integracji europejskiej, wzrostu sentymentów narodowych i poparcia dla ugrupowań radykalnych, także wśród państw najbogatszych. W tej sytuacji utrzymanie obecnej unii walutowej może być wyjątkowo trudne.

Epidemia koronawirusa bardzo szybko doprowadziła do zatargów i animozji między państwami członkowskimi. Przykładem może być choćby decyzja niektórych państw, m.in. Niemiec, Francji i Czech, o ograniczeniu eksportu środków medycznych do innych krajów wspólnoty. Co jednak ważniejsze, kryzys wymusił na państwach, aby działały nieszablonowo, niekiedy wbrew prawu europejskiemu oraz dotychczasowej praktyce politycznej panującej we wspólnocie. Rządy zostały zmuszone do odbudowy własnej infrastruktury i potencjału ograniczonego dotąd przez postępy integracji. Wymownym przykładem jest przywrócenie kontroli granic. W ten sposób rządy odzyskują swoje dawne uprawnienia, pewność siebie, a nawet odwagę do niesubordynacji, tzn. działania bez względu na literę prawa unijnego w sytuacji zagrożenia. Tak jest w przypadku rządu włoskiego, który zapowiedział nacjonalizację Alitalia, jak również francuskiego, który otworzył perspektywę dla nacjonalizacji największych krajowych przedsiębiorstw zagrożonych w czasie załamania gospodarki. W dobie odradzających się sentymentów narodowych gotowość naruszania europejskiego prawa w imię własnych interesów może być kontynuowana.

Innym skutkiem pandemii może być utrata wiary w integrację nawet u jej największych zwolenników. W kryzysie okazało się, że instytucje unijne są pasywne i oglądają się na władze narodowe. Wynika to z podziału kompetencji w zakresie opieki zdrowotnej między Unię a państwa członkowskie. Niemniej dla dużej części entuzjastów integracji, karmionych na co dzień ambitnymi wizjami dotyczącymi Unii – pasywność Brukseli, bądź jej nieskuteczność – może wzbudzić rozczarowanie. Tym bardziej, jeśli ten scenariusz powtarza się w kolejnych kryzysach.

Kryzys epidemiologiczny będzie zmieniał podejście do rynku wewnętrznego. Należy być gotowym na możliwość okresowego zamykania granic zewnętrznych i wewnątrz UE. Bruno Le Maire, francuski minister gospodarki zapowiedział, że należy zmniejszyć zależność od dostaw niektórych strategicznych produktów z Chin. Bez wątpienia gospodarka unijna powinna być bardziej samodzielna, zwłaszcza w zakresie produktów medycznych i innych mających znaczenie w kryzysach. Co więcej, każde państwo członkowskie będzie musiało mieć możliwości dysponowania własnym przemysłem w strategicznych dla bezpieczeństwa narodowego branżach. Oznacza to, albo wspieranie krajowego potencjału produkcyjnego i badawczego, albo wręcz powoływanie państwowych korporacji w niektórych sektorach. Niezbędna będzie również większa dywersyfikacja lub decentralizacja łańcuchów dostaw na rynku wewnętrznym, tj. w skali regionalnej lub nawet narodowej. Pandemia otwiera szansę przemyślenia modelu integracji i jego zmiany w kierunku bardziej elastycznego zarządzania, pozostawiającego więcej swobody państwom członkowskim.

Neofunkcjonalni teoretycy dowodzą, że kryzysy są okazją do rozwoju integracji. Praktyka ostatnich kryzysów dowodzi jednak, że tylko w ograniczonym stopniu postępował transfer

kompetencji do UE lub kształtowano nowe instytucje unijne. Państwa członkowskie blokowały szereg postulowanych reform zarówno w strefie euro, jak i w przypadku kryzysu migracyjnego. Dlatego Unia okazywała się mało skuteczna, co budziło frustrację społeczeństw, a nierozwiązane do końca kryzysy przyspieszały proces dezintegracji. Wiara w to, że w okresie europeizacji państwa narodowe utracą znaczenie została negatywnie zweryfikowana. Społeczeństwa bardzo szybko zaczęły gromadzić się w kryzysach wokół własnych rządów, a przynajmniej wymagać od nich skuteczności, a jednocześnie odrzucać polityków, którzy nie potrafią sprostać wyjątkowej sytuacji. Jednocześnie malała gotowość do solidarności z innymi nacjami i pojawiły próby poprawy własnego dobrobytu kosztem słabszych politycznie państw członkowskich. Pojawiły się również dwie odpowiedzi na pytanie o przyszłość integracji. Pierwsza domaga się bardziej ambitnej integracji, najlepiej federalnej. Jest to postulat, który chyba nie może zostać spełniony, a wiele zależy od przyszłości unii walutowej. Niemniej wzbudza on nadzieje, a tym samym może prowadzić do gorzkiego rozczarowania i odwrotu od idei europejskich. Druga odpowiedź jest bardziej realistyczna. Opiera się na kooperacji państw, w ramach której instytucje unijne nie będą wymuszać własnej polityki, ale raczej wspierać działania podejmowane przez państwa narodowe. Jest to wizja Unii pomocniczej oraz wspomagającej wspólnoty narodowe i ich struktury. Jest ona antytezą pomysłu scentralizowania władzy w Brukseli w gestii technokracji, sędziów lub najbardziej wpływowych krajów. Bruksela może ograniczyć kompetencje i potencjał państw, ale jak pokazują kryzysy są one ostatnią linią obrony w sytuacji wyjątkowej. W czasie kolejnych ciosów spadających na kontynent wizja Europy subsydiarnej i elastycznie zarządzanej wydaje się bardziej bezpieczna dla długofalowych losów integracji.