

Daniel KOTKOWSKI

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

SZANSE I ZAGROŻENIA DLA POZYCJI UNII EUROPEJSKIEJ JAKO GRACZA NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W PERSPEKTYWIE KRÓTKOOKRESOWEJ

Abstrakt:

Celem artykułu jest określenie kierunków przemian Unii Europejskiej w najbliższym czasie w kontekście roli UE jako gracza na arenie światowej, wskazanie szans i zagrożeń dla pozycji UE, a także określenie głównych konkurentów w skali globalnej. W artykule dokonano analizy programu prezydencji niemieckiej w Radzie UE, przypadającej na II półrocze 2020 r., pod kątem jej potencjalnego wpływu na kształt i rolę UE jako globalnego gracza. Celowi wzmocnienia Europy, wyznaczonemu przez Niemcy podczas ich przewodniczenia w Radzie UE, będą towarzyszyć nierozwiązane dotąd problemy. Najistotniejsze z nich to kwestie związane z granicami niezależności i suwerenności państw członkowskich, zakresem kształtowania przez nie polityki zagranicznej, w tym polityki gospodarczej oraz problemy dotyczące w sposób niesymetryczny poszczególne państwa w związku z globalnymi kryzysami. Czas prezydencji Niemiec w Radzie UE może zatem stanowić decydujący okres zarówno dla tempa i zakresu wewnętrznej integracji UE, jak i dla wzmocnienia lub osłabienia jej pozycji na arenie międzynarodowej w dłuższej perspektywie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Chiny, Rosja, porządek międzynarodowy.

1 lipca br. Niemcy objęły przewodniczenie w Radzie Unii Europejskiej (Rada UE). Ich misja będzie trwała do końca tego roku i przypada na okres kryzysu związanego z zagrożeniem epidemią COVID-19. Wspomniana epidemia jest jednym z największych wyzwań stojących przed wszystkimi państwami, a w szczególności przed tymi, które chciałyby odgrywać znaczącą rolę w porządku globalnym ukształtowanym po epidemii. Do takich państw należą Niemcy. Ich przewodniczenie w Radzie UE może zatem stanowić z jednej strony okazję do wzmocnienia pozycji tego państwa jako samodzielnego

podmiotu stosunków międzynarodowych, z drugiej zaś może wpłynąć na wzmocnienie lub osłabienie roli Unii Europejskiej (UE) na arenie międzynarodowej. Niemcy należą do państw członkowskich UE, które nadają główny ton w zmianach zachodzących w Unii. Poprzez pozycję największego płatnika do budżetu UE w sposób skuteczny oddziałują na główne kierunki przemian zachodzących w tej organizacji. Ponadto Niemcy miały wpływ na kształt instytucjonalny Unii Europejskiej, a także na aktywność tej organizacji na arenie międzynarodowej w większym stopniu aniżeli inne państwa członkowskie (Brzezińska, 2019, s. 152-153). Dodatkowo, to ich przedstawicielka – Ursula von der Leyen - sprawuje funkcję przewodniczącej Komisji Europejskiej. Niemcy należą do grupy państw, które odnoszą największe korzyści gospodarcze z funkcjonowania jednolitego rynku unijnego i można założyć, że tylko z tego powodu powinny być zainteresowane umocnieniem procesów integracji europejskiej będących pomostem do wzmocnienia ich pozycji na świecie (Mion, Ponattu, 2019, s. 12). Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania dokonano próby analizy programu prezydencji niemieckiej w Radzie UE¹ pod kątem jej potencjalnego wpływu na kształt i rolę Unii Europejskiej jako globalnego gracza. Celem artykułu jest określenie kierunków przemian UE w najbliższym czasie w kontekście roli UE jako gracza na arenie światowej. Ponadto podjęto próbę określenia środków służących temu celowi, zidentyfikowania zagrożeń i wskazania głównych konkurentów UE na arenie globalnej.

Unia Europejska w obliczu zagrożenia epidemicznego COVID-19

Zagrożenie epidemią koronawirusa, które z początkiem 2020 r. wystąpiło na całym świecie, stanowiło i nadal stanowi największe wyzwanie nie tylko dla państw narodowych, ale i dla międzynarodowych ugrupowań politycznych i gospodarczych. Unia Europejska z opóźnieniem zareagowała na kryzys. Intensywne działania w skali tej organizacji zostały podjęte dopiero w marcu 2020 r., kiedy większość państw członkowskich została już sparaliżowana pod względem gospodarczym, a liczba zachorowań drastycznie wzrastała. W marcu 2020 r. pojawiły się dwie inicjatywy legislacyjne, z którymi wyszła Komisja Europejska, mające na celu umożliwienie państwom członkowskim elastyczne wykorzystanie dostępnych w budżecie na lata 2014-2020 środków i przekierowanie ich na przedsięwzięcia związane z przeciwdziałaniem epidemii oraz łagodzeniem jej skutków. 13 marca 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła *Coronavirus Response Investment Initiative* (tzw. pakiet CRII). 26 marca 2020 r. Parlament Europejski głosował niemal jednogłośnie za wnioskami Komisji. Rada ostatecznie przyjęła pakiet 30 marca 2020 r., a wszedł on w życie

¹*Razem wzmocnijmy Europę*. Program prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, <https://www.eu2020.de/blob/2363548/a70fe31786bb2506b3a51d9b2e26c76f/pdf-programm-pl-data.pdf>, (dostęp: 10.07.2020).

1 kwietnia 2020 r.² Natomiast 2 kwietnia br. KE zaproponowała nowy zestaw wyjątkowych środków w polityce spójności związanych z przeciwdziałaniem skutkom COVID-19 – *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (tzw. CRII+). Ten nowy pakiet został równie szybko jak poprzedni przyjęty przez Parlament Europejski i ostatecznie przez Radę Europejską 23 kwietnia br. Wszedł w życie 24 kwietnia br.³

Z jednej strony tempo procesu legislacyjnego wykazało, że UE posiada zdolność do szybkiej reakcji na pojawiające się zagrożenia. Z drugiej strony ujawniony został ograniczony zakres zasobów finansowych UE, nie pozwalający na podjęcie szeroko zakrojonych działań. Wszystkie bowiem działania podejmowane przez organy Unii Europejskiej musiały mieścić się w limitach finansowych wynikających z Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020. Możliwe było jedynie dokonanie niewielkich przesunięć finansowych między poszczególnymi latami budżetowymi. Ten fakt wpłynął na kolejne działania Komisji Europejskiej zaprezentowane podczas końcówki przewodniczenia Chorwacji w Radzie UE.

W maju 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła dokument pn. „*Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację*”. W dokumencie zawarta została diagnoza sytuacji gospodarczej UE. Wskazano, że zgodnie z szacunkami spadek produktu krajowego brutto (PKB) Unii w 2020 r. wyniesie 7%. Przy czym w najbardziej pesymistycznym scenariuszu zakładającym drugą falę zachorowań i rozszerzone środki izolacji może jednak dojść do spadku PKB w tym roku nawet o 16 %. Ożywienie gospodarcze powinno nastąpić dopiero w 2021 r., ale ma mieć ono charakter częściowy, a skutki kryzysu wciąż będą odczuwalne dla obywateli Unii.⁴ Zgodnie z szacunkami Międzynarodowego Funduszu walutowego spadek światowego PKB w 2020 r. ma wynieść 4,9%, przy czym silniej ma on dotknąć gospodarki

²Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa), Dz.Urz. UE L 99, 31.03.2020, s. 5–8.

³Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19, Dz.Urz. UE L 130, 24.04.2020, s. 1–6.

⁴*Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację*, Komunikat Komisji COM(2020) 456 final, Bruksela 27.05.2020 r., s. 3.

rozwinęte, do których należą gospodarki państw członkowskich Unii Europejskiej.⁵

Remedium na kryzys wg Komisji Europejskiej mają być zakrojone na szeroką skalę inwestycje gospodarcze finansowane i kredytowane ze środków publicznych. Komisja zaproponowała nowe narzędzie służące odbudowie gospodarki, *Next Generation EU* o wartości 750 mld EUR (*Decydujący moment...*, op.cit, s. 7). Dokument zaprezentowany w maju br. w większości poświęcony jest gospodarce i metodom przeciwdziałania kryzysowi. Jest to zatem powtórzenie dotychczasowej strategii uczynienia z UE silnego gracza na arenie międzynarodowej poprzez silną gospodarkę, co wcześniej znalazło wyraz m.in. w dokumencie KE „*Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*”.⁶ Pokazuje również, że utrzymana została tendencja umacniająca UE przede wszystkim jako ugrupowania o charakterze gospodarczym, a nie politycznym.

W przytoczonym powyżej dokumencie z maja br. pojawiły się również wątki odnoszące się do pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Podkreślić należy, że zajmują one jednak marginalną pozycję w stosunku do kwestii gospodarczych. KE wskazuje, że epidemia i kryzys gospodarczy na nowo określą relacje między światowymi potęgami. Jako główne zagrożenie zidentyfikowane zostało zagrożenie obecnego ładu światowego poprzez wzmocnienie partykularnych dążeń poszczególnych graczy chociażby w wyniku „globalnej wielkiej gry i wyścigu o to, kto pierwszy wyjdzie z kryzysu i kto będzie górą, ze szkodą dla innych” (*Decydujący moment...*, op.cit., s. 19). Sytuacja ta może prowadzić do wzrostu napięć geostrategicznych. Dlatego UE ma działać na rzecz utrzymania multilateralizmu. Ponadto główne akcenty mają zostać położone na promocję wspólnotowych interesów gospodarczych i strategicznych. Zwiększeniu bezpieczeństwa i pozycji Unii Europejskiej służyć mają ponadto zwiększenie autonomii technologicznej oraz zintensyfikowanie współpracy w zakresie rozwijania zdolności obronnych UE (*ibidem*, s. 20).

Interesujące jest, że w przedmiotowym komunikacie, co prawda nie wprost, wskazano Chiny, jako państwo stanowiące potencjalne zagrożenie dla interesów UE w świecie i dla stabilności tej organizacji. Kwestie te poruszone zostały również w kontekście gospodarczym. Podkreślono konieczność kształtowania nowego systemu globalnego zarządzania gospodarczego i rozwijania obopólnie korzystnych stosunków dwustronnych. W tym nowym

⁵World Economic Outlook Update, June 2020. *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, MFW, czerwiec 2020, s. 7, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> (dostęp: 02.09.2020).

⁶EUROPA 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 03.03.2010.

Kotkowski, D., 2020. Szanse i zagrożenia dla pozycji Unii Europejskiej jako gracza na arenie międzynarodowej w perspektywie krótkookresowej, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 103-118.

globalnym ładzie gospodarczym UE będzie skupiała się na ochronie przed nieuczciwymi praktykami ze strony partnerów gospodarczych. Co więcej zapowiedziano zdywersyfikowanie i skonsolidowanie globalne łańcuchów dostaw, co powinno wzmocnić międzynarodową rolę waluty euro. UE zamierza dokonać przeglądu polityki handlowej, aby zapewnić stały przepływ towarów i usług na całym świecie oraz zreformować Światową Organizację Handlu (ibidem, s. 16).

W dokumencie zaakcentowano potrzebę ochrony strategicznych aktywów państw UE, a także infrastruktury i technologii przed bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, które mogłyby zagrażać bezpieczeństwu Unii Europejskiej lub porządkowi publicznemu. Fragment ten może być odczytywany jako reakcja na aktywność inwestycyjną Chin w Europie, w szczególności w obszarze inwestycji w technologię 5G. Narzędziem do osiągnięcia celów UE ma być wprowadzenie wzmocnionego mechanizmu monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w skali całej Unii Europejskiej (ibidem, s. 16). Kryzys gospodarczy może zatem stanowić pewną szansę dla Unii Europejskiej w jej dążeniu do umocnienia pozycji na arenie światowej i do skutecznego konkurowania z Chinami. W ten kontekst wpisuje się plan prezydencji niemieckiej w Radzie UE.

Prezydencja Niemiec w Radzie UE – ku silniejszej Unii?

Przewodniczenie państw członkowskich w Radzie UE ma charakter w dużej mierze symboliczny. Niemniej stanowi zazwyczaj okazję do promocji danego państwa w Unii Europejskiej, a także do przedstawienia wizji rozwoju UE z punktu widzenia tego państwa. Biorąc pod uwagę rolę Niemiec w Unii Europejskiej (o czym wspomniano powyżej) okres przewodnictwa przez to państwo może wskazywać na kierunki rozwoju UE w przyszłości. Z tego względu istotna jest analiza programu prezydencji niemieckiej, która stanowi uzupełnienie planów całej Unii Europejskiej, w krótkim 6-miesięcznym okresie.

Hasłem przewodnim prezydencji niemieckiej jest: razem wzmocnijmy Europę. Jest to zarazem cel, który postawiły sobie Niemcy do osiągnięcia w ciągu 6-miesięcznego przewodniczenia. Podporządkowane jemu zostało kilka celów operacyjnych, określonych jako tematy przewodnie. Należą do nich:

- trwale przezwyciężenie pandemii COVID-19 i odnowa gospodarcza,
- silniejsza i bardziej innowacyjna Europa,
- sprawiedliwa Europa,
- zrównoważona Europa,
- Europa bezpieczeństwa i wspólnych wartości,
- silna Europa na arenie światowej (*Razem wzmocnijmy...*, op.cit., s. 3).

W większości są to zatem kierunki działań, które określić można jako działania „do wewnątrz”. Rozumieć przez to należy wzmocnienie integracji gospodarczej Unii Europejskiej i budowa jej silnej pozycji gospodarczej poprzez

wzmocnienie jednolitego rynku. W programie przedstawionym przez Niemcy pierwszym celem jest przezwyciężenie kryzysu wywołanego przez epidemię. Natomiast odpowiedzią na ten kryzys zaproponowaną przez Niemcy jest wzmocnienie wewnętrzne Unii Europejskiej poprzez dalszą integrację, przede wszystkim gospodarczą, a także poprzez wzmocnienie bezpieczeństwa i suwerenności UE. Dopiero te czynniki powinny prowadzić do wzmocnienia roli UE jako globalnego gracza. Analiza dokumentu pozwala na wskazanie głównego konkurenta i zagrożenie dla pozycji UE. Nie jest to sformułowane wprost, ale z kontekstu można wskazać, że tym państwem są Chiny.

Niemcy wskazały, że przede wszystkim wzmocniona powinna być suwerenność gospodarcza Unii Europejskiej poprzez zwiększenie potencjału w strategicznych dziedzinach produkcji przemysłowej. W odniesieniu do bezpieczeństwa obywateli – w kontekście kryzysu w czasie epidemii – Niemcy podkreślają wagę autonomii UE odnośnie do zapewnienia zaopatrzenia w leki, w tym w szczególności zabezpieczenie jakości substancji czynnych, dywersyfikację łańcuchów dostaw i unijną współpracę na rzecz zwiększania produkcji substancji czynnych w zakresie leków o znaczeniu krytycznym (ibidem, s. 6). Podkreślić należy, że jednym z głównych dostawców substancji czynnych do UE są Chiny.⁷

Działaniem na rzecz wzmocnienia niezależności i bezpieczeństwa krajów członkowskich UE ma być rozwijanie suwerenności cyfrowej. W ocenie przedstawionej przez Niemcy suwerenność cyfrowa ma kluczowe znaczenie dla UE, jeśli ma ona w przyszłości pozostać zdolna do działania o własnych siłach. Służyć temu ma utrwalenie monitoringu europejskich zdolności w zakresie cyfryzacji. Ponadto niezbędne są duże inwestycje publiczne i prywatne celem wzmocnienia potencjałów cyfryzacji oraz przyjęcia przez państwa członkowskie wspólnej definicji i drogi w kierunku zwiększenia suwerenności cyfrowej. W tych działaniach mieści się również rozwój wysokowydajnej, suwerennej i odpornej europejskiej infrastruktury cyfrowej (*Razem...*, op.cit. s. 8-9). Bez wątplenia jest to strategia, która powstała w oparciu o europejskie i niemieckie doświadczenia w zakresie planów budowy infrastruktury sieci szerokopasmowej 5G. Niejako ukrytym adresatem tego celu są Chiny, których dominacja w obszarze nowoczesnych technologii cyfrowych może mieć krytyczne znaczenie dla bezpieczeństwa innych państw (Beckvard i inni, 2019, s. 15). Zwycięstwo w globalnej rywalizacji w obszarze nowoczesnych technologii cyfrowych może

⁷*Dependency of the EU pharmaceutical industry on active pharmaceutical ingredients and chemical raw materials imported from third countries*, Pharmaceutical Committee, 12.03.2020, European Commission Health and Food Safety Directorate-General, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/committee/ev_20200312_795_en.pdf, (dostęp: 02.09.2020); J. Brunnsden, M. Peel, *Covid-19 exposes EU's reliance on drug imports*, Financial Times, 20.04.2020, <https://www.ft.com/content/c30eb13a-f49e-4d42-b2a8-1c6f70bb4d55> (dostęp: 02.09.2020).

mieć znaczenie dla kształtowania nowych stosunków globalnych pomiędzy państwami. Dostrzegają to m.in. USA, które aktywnie konkurują z Chinami w zakresie technologii cyfrowych (Brake, 2018). Ważnym elementem znajdującym się w planach Niemiec jest wzmocnienie solidarności unijnej w obszarze cyfryzacji. Jest to odpowiedź na działania Chin, które intensywnie lobbują w poszczególnych państwach członkowskich, czasami posuwając się do szantaży gospodarczych, starając się zdobyć kontrakty na budowę infrastruktury 5G (Nietsche, Rasser, 2020).

W programie prezydencji niemieckiej odnaleźć można dążenie do uczynienia z Unii Europejskiej podmiotu mającego realny wpływ na kształtowanie ładu światowego. Niemcy widzą UE jako podmiot o decydującym znaczeniu dla kształtowania stosunków w Europie. Temu celowi ma służyć wsparcie dla procesów rozszerzenia wspólnoty o kraje Bałkanów Zachodnich, choć nie zarysowano konkretnego punktu w czasie, kiedy miałyby to nastąpić. Natomiast jako główny partner wśród mocarstw światowych zostały wskazane USA. To partnerstwo odnosi się zarówno do stosunków gospodarczych, jak i do zapewnienia światowego bezpieczeństwa (*Razem...*, op.cit., s. 21).

W części dotyczącej aktywności UE na arenie światowej wprost jest nawiązanie do relacji z Chinami. W tym aspekcie podkreślono konieczność jednolitego, solidarnego podejścia do kształtowania stosunków z Chinami zarówno wszystkich państw członkowskich, jak i instytucji unijnych. Wszelkie podejmowane przez te podmioty działania powinny mieć na celu długofalowe wspólne interesy i wartości UE. Niemcy wskazują, że konieczna jest współpraca z Chinami, ale podejmowana i rozwijana na zasadzie wzajemności we wszystkich obszarach polityki. Dążeniem prezydencji będzie również osiągnięcie konkretnych postępów w negocjacjach dwustronnej umowy o inwestycjach, której do tej pory nie udało się zawrzeć m.in. ze względu na podejście strony chińskiej, która preferuje rozmowy z poszczególnymi krajami. Z tego też względu Niemcy będą dążyć do spotkania UE-Chiny na szczepku przywódców (*ibidem*, s. 22).

Interesującą kwestią w kontekście relacji z Chinami jest nawiązanie do współpracy UE z tym państwem w Afryce (*ibidem*, s. 22). Tę propozycję Niemiec można ocenić jako swego rodzaju naiwność ze strony UE. Chiny są jednym z głównych państw-inwestorów na kontynencie afrykańskim. Wartość inwestycji chińskich w Afryce systematycznie wzrasta, a szacowana wartość inicjatyw inwestycyjnych tego państwa w Afryce należy obok USA do najwyższych wśród państw-inwestorów.⁸ W tym kontekście można się spodziewać, że Chiny raczej będą konkurować z innymi państwami-inwestorami

⁸*International production beyond the pandemic*, World Investment Report 2020, United Nations Conference on Trade and Development, Genewa 2020, s. 28-33, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf (dostęp: 02.09.2020).

Kotkowski, D., 2020. Szanse i zagrożenia dla pozycji Unii Europejskiej jako gracza na arenie międzynarodowej w perspektywie krótkookresowej, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 103-118.

w Afryce niż szukać z nimi współpracy na polu wspólnych inwestycji. Tym bardziej, że stosują odmienną od europejskiej i jak dotąd skuteczną strategię aktywności gospodarczej i politycznej w Afryce (Bodomo, 2019).

Obok współdziałania z Chinami w Afryce, prezydencja niemiecka zamierza wzmocnić współpracę między Unią Europejską a Unią Afrykańską. Tu pojawia się wsparcie dla afrykańskiej strefy wolnego handlu, choć zabrakło wskazania konkretnych działań. (*Razem...*, op.cit., s. 22). Świadczyć to może o braku spójnej wizji aktywności UE w Afryce.

W odniesieniu do innych partnerów z Azji, Niemcy będą dążyć do podniesienia stosunków UE-ASEAN do rangi Partnerstwa Strategicznego. Ponadto kontynuowane będą działania dotyczące strategii na rzecz połączeń między UE a Azją, uznając ją za ramy zrównoważonego, inteligentnego i przejrzystego tworzenia sieci w dziedzinie energii, transportu i cyfryzacji (ibidem, s. 22). W tych dwóch aspektach można dopatrzeć się pewnej rywalizacji z Chinami i dążeniem do obniżenia pozycji tego państwa w Azji.

Środki służące wzmocnieniu pozycji UE na arenie międzynarodowej

Analiza programu prezydencji Niemiec wskazuje, że środki służące budowie silnej Unii Europejskiej mają przede wszystkim charakter gospodarczy. Niemniej pewne znaczenie nadane zostało także kwestiom związanym z bezpieczeństwem militarnym. W części dokumentu poświęconej temu zagadnieniu znajduje się trafna diagnoza pokazująca, że mimo wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej dochodzą do głosu raczej partykularne interesy poszczególnych państw, co – w opinii Niemiec – osłabia Unię jako całość (ibidem, s. 23). W tym kontekście wspomniane zostało dążenie prezydencji do wzmocnienia potencjału UE do wprowadzania i stosowania sankcji. Jest to o tyle ważne, że ten aspekt pokazywał jak bardzo UE jest niejednorodna, a z drugiej strony pozwalał państwom trzecim niejako „rozbić” jedność unijną. Przykładem mogą być dyskusje wśród państw członkowskich towarzyszące decyzjom o wprowadzeniu sankcji wobec Rosji, skutkujące zazwyczaj ograniczaniem zakresu tych środków.⁹

Zapowiedziano również wsparcie dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Poprzez jej rozwój Niemcy upatrują podniesienie skuteczności i obecności UE w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych (m.in. konfliktu

⁹ R. Sanderson, C. Oliver, *Italy accused of blocking tougher sanctions on Russia*, Financial Times, 13.07.2014, <https://www.ft.com/content/ad743cae-0a8a-11e4-bc06-00144feabdc0>, (dostęp: 02.09.20120); A. Patalakh, *Italy as the Kremlin's 'Trojan Horse' in Europe: Some Overlooked Factors*, E-International Relations, 11.04.2020, <https://www.e-ir.info/2020/04/11/italy-as-the-kremlins-trojan-horse-in-europe-some-overlooked-factors/>, (dostęp: 02.09.2020).

w Libii, Syrii, na Bliskim Wschodzie, we wschodniej Ukrainie) (*Razem...*, op.cit. s. 24).

Głównym filarem wspierającym dążenia prezydencji do wzmocnienia UE na arenie międzynarodowej będzie jednakże aktywna polityka w zakresie kształtowania handlu międzynarodowego. Zapowiedziano działania zmierzające do reformy Światowej Organizacji Handlu, a także wspieranie Komisji Europejskiej w wysiłkach zmierzających do zawierania umów o wolnym handlu i ochronie inwestycji (m.in. z Mercosur, Nową Zelandią, Australią). W kontekście międzynarodowych stosunków gospodarczych przywołane zostały Chiny i dążenia do wprowadzenia bardziej wyrównanych warunków konkurencji (*ibidem*, s. 23).

Zagrożenia dla wzmocnienia roli UE

Prezydencja niemiecka wyznaczyła ambitny cel i wskazała w swoim programie jak zamierza go osiągnąć. Analiza tego dokumentu pozwala sformułować wnioski dotyczące obecnej słabości UE i wskazać czynniki hamujące rozwój silnej UE jako podmiotu stosunków międzynarodowych. Głównym elementem hamującym jest brak jednorodności wśród państw członkowskich, co zostało wskazane nie wprost w poszczególnych częściach dokumentu, a przede wszystkim w głównym celu prezydencji (*ibidem*, s. 3). Kryzys i podjęte na szczeblu unijnym działania zmierzające do jego łagodzenia, powinny skutkować przyspieszeniem procesów integracji gospodarczej. Państwa członkowskie chcąc korzystać z oferty unijnego wsparcia ich gospodarek zapewne będą godziły się na to przyspieszenie.

Niemniej analiza dokumentu pozwala na zidentyfikowanie obszarów będących potencjalnymi czynnikami osłabiającymi dążenia do wzmocnienia roli UE na arenie międzynarodowej. Niektóre z celów prezydencji będą bowiem godziły w interesy niektórych państw członkowskich, co może prowadzić do wzmocnienia tendencji odśrodkowych. Należą do nich przede wszystkim następujące obszary:

- 1) wspólne wartości,
- 2) polityka migracyjna,
- 3) prymat partykularnych interesów państwowych (*ibidem*, s. 18-20)

W odniesieniu do wspólnych wartości polem potencjalnych sporów wewnątrz UE pozostanie obszar praworządności. Prezydencja zapowiedziała, że przestrzeganie zasady praworządności będzie jej priorytetem. Co więcej wskazano, że wzmocniane będą dążenia do wprowadzenia propozycji KE w sprawie powiązania środków budżetowych UE z przestrzeganiem standardów w zakresie praworządności w państwach członkowskich (*ibidem*, s. 18). Jest to działanie, którego negatywne skutki mogą odczuć przede wszystkim Węgry i Polska. Te kraje z jednej strony od dłuższego czasu pozostają w sporze z KE dotyczącym zasad rządów prawa, a z drugiej strony są beneficjentami netto

budżetu unijnego, tzn. saldo przepływów finansowych pomiędzy budżetami krajowymi tych państw a budżetem UE jest dla nich dodatnie.¹⁰ Ewentualne przyjęcie proponowanego przez KE i wspieranego przez Niemcy rozumienia praworządności może skutkować redukcją finansowego wsparcia unijnego dla tych państw, a w efekcie osłabić poparcie społeczeństw Polski i Węgier dla członkostwa w Unii Europejskiej, czy dla dalszej integracji unijnej. W efekcie będzie to osłabiać pozycję całej UE na arenie międzynarodowej i sprzyjać zarysowującej się tendencji uczynienia z UE organizacji o charakterze jedynie (czy też głównie) gospodarczym, a nie politycznym.

Na uwagę zasługuje fakt, że mają zostać wprowadzone cykliczne sprawozdania przygotowywane przez KE dotyczące praworządności w każdym z państw członkowskich (*Razem...*, op.cit., s 18). Wydaje się prawdopodobne, że pewne wątpliwości w odniesieniu do rządów prawa mogą się pojawić także w przypadku innych krajów, w tym Czech, Słowacji, Malty, w których w ostatnim czasie pojawiały się sytuacje zwracające uwagę KE w obszarze przestrzegania rządów prawa.¹¹ Możliwe są zatem dwa scenariusze: pryncypialne podejście KE do zasad praworządności ze skutkami wskazanymi powyżej lub pozostawienie kwestii praworządności w obszarze werbalnym, bez jakichkolwiek konsekwencji dla państw, które w opinii KE miałyby problemy z przestrzeganiem zasady rządów prawa. Pierwszy scenariusz skutkowałby wzmocnieniem tzw. jądra Unii – głównie partnerstwa Niemiec i Francji - z tendencjami rozluźnienia procesów integracji w stosunku do państw spoza strefy euro. Drugi z zarysowanych scenariuszy skutkowałby wzmocnieniem integracji gospodarczej, kosztem integracji politycznej. Wydaje się, że żadna z tych ewentualności nie sprzyjałaby budowie silnej pozycji UE na arenie międzynarodowej.

Innym obszarem mogącym wpływać na pozycję UE w świecie jest polityka migracyjna. Problem napływu migrantów, zwłaszcza z Afryki wywoływał spore dyskusje wewnątrz UE. Nie znaleziono jednoznacznej odpowiedzi i rozwiązań problemu migracyjnego na poziomie unijnym. Państwa, które w największym stopniu odczuły napływ migrantów w wielu kwestiach pozostały bez pomocy KE, czy też zabrakło solidarności między państwami członkowskimi. W odniesieniu do problemu migracyjnego w programie prezydencji odnaleźć można zapowiedź reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (*ibidem*, s. 19). Dokonano także niejako odwrotu od deklarowanego wcześniej (zwłaszcza przez Niemcy) otwartego podejścia do kwestii migracji. Wskazuje się nadal na konieczność europejskiej solidarności w rozwiązywaniu problemu migrantów napływających do UE, ale mocno

¹⁰ https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html, (dostęp: 02.09.2020).

¹¹ S. Zsiros, *Analysis: New EU tools to prevent backsliding on the rule of law within the bloc*, Euronews, 23.06.2020, <https://www.euronews.com/2020/06/23/analysis-new-eu-tools-to-prevent-backsliding-on-the-rule-of-law-within-the-bloc> (dostęp: 02.09.2020).

podkreślono dążenie do wprowadzenia obowiązkowych procedur na granicach zewnętrznych UE, aby w ramach postępowania wstępnego dokonywać wczesnej kategoryzacji wniosków o udzielenie azylu, ich rozpatrzenia, a wobec stwierdzenia braku potrzeby ochrony - odmowy zgody na wjazd do UE. Dodatkowo zapowiedziano potrzebę wprowadzenia mechanizmu dobrowolnych powrotów oraz ścisłej współpracy z państwami pochodzenia migrantów i państwami tranzytowymi. Temu wszystkiemu ma służyć wzmocnienie systemu ochrony granic zewnętrznych UE (ibidem, s. 20).

Wszystkie wspomniane zapowiedzi i dążenia prezydencji niemieckiej wskazują, że problem migracji został zidentyfikowany jako jedno z głównych źródeł potencjalnych sporów wewnątrz UE, prowadzących do osłabienia całej Unii. Problem migracji w połączeniu z problemem epidemii COVID-19 może stanowić potencjalne źródło osłabienia UE, także na arenie międzynarodowej. Szczególnie istotne w tym kontekście są stanowiska poszczególnych państw członkowskich, często bardzo dalekie od idei solidarności europejskiej (Czyż, 2017). Dodatkowo odnotować należy pozycję Turcji, która odgrywa istotną rolę w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego, dotyczącego Unii Europejskiej, co znalazło wyraz w porozumieniu UE-Turcja zawartym jeszcze w 2016 r.¹² Problem migracyjny odsłonił słabość Unii Europejskiej. Dlatego skuteczne wdrożenie zapowiedzi prezydencji niemieckiej może przyczynić się do złagodzenia napięć na tle migracyjnym wewnątrz UE, a także do wzmocnienia jej pozycji negocjacyjnej z państwami trzecimi. Niemniej wydaje się, że imigracja będzie stanowić nadal jedno z głównych źródeł słabości UE i jej malej zdolności do mierzenia się z problemami globalnymi. Ten czynnik będzie miał znaczenie dla pozycji UE na arenie międzynarodowej.

Trzecim obszarem mogącym wpływać negatywnie na pozycję UE jako globalnego gracza są wciąż silne, często dominujące partykularne interesy państw członkowskich. Wskazane one niejako zostały przy omówieniu dwóch wcześniejszych obszarów. Sprzyja im w pewnym stopniu słabość całej UE w rozwiązaniu kryzysu wywołanego pandemią. Reakcje instytucji unijnych były jednak opóźnione, a większość decyzji i działań pozostawiono rządów narodowym. Dodatkowo, niejako w opozycji do działań Unii, odnotować można przedsięwzięcia – w dużym stopniu o charakterze promocyjnym – podejmowane przez Chiny¹³ i Rosję.¹⁴ Należą do nich akcje przekazywania

¹²Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016), <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (dostęp: 01.09.2020).

¹³The Economist, *China's post-covid propaganda push China is handing out medical kit, and making sure the cameras see it*, 16.04.2020, <https://www.economist.com/china/2020/04/16/chinas-post-covid-propaganda-push> (dostęp: 10.07.2020).

Kotkowski, D., 2020. Szanse i zagrożenia dla pozycji Unii Europejskiej jako gracza na arenie międzynarodowej w perspektywie krótkookresowej, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 103-118.

sprzętu medycznego przez te państwa do krajów Unii Europejskiej, a także – jak miało to miejsce w przypadku Rosji – wysyłanie wyspecjalizowanych jednostek pomagających w dezynfekcji przestrzeni i obiektów publicznych, co miało miejsce we Włoszech. Jakkolwiek można je ocenić jako akcje podejmowane w geście solidarności, to bez wątpienia miały one również charakter nowoczesnych działań dyplomatycznych wzmacniających wizerunek państw darczyńców i w efekcie – co mogło być świadomym zamierzeniem Rosji i Chin – wykazanie słabości UE. W efekcie może to przynieść wzrost pozytywnych nastrojów społeczeństw UE w stosunku do tych państw i osłabiać skłonność rządów państw unijnych do jednolitej polityki na szczeblu UE, czy to w zakresie bezpieczeństwa (np. relacje z Rosją), czy też monitorowania inwestycji zagranicznych (główne pole aktywności Chin).

Podsumowanie

Niemcy są państwem założycielem Unii Europejskiej, zawsze aktywnie działającym na rzecz procesów integracyjnych, a jednocześnie najsilniejszą gospodarką w UE korzystającą z efektów jednolitego rynku. Jako największy płatnik do budżetu unijnego mają również silną pozycję negocjacyjną z innymi członkami UE, co pozwala im na skuteczne forsowanie swojej polityki na szczeblu unijnym. W ostatnim czasie doszło również do wzmocnienia sojuszu niemiecko-francuskiego w UE, czego wyrazem jest obsada najważniejszych stanowisk w strukturach unijnych. Od 1 lipca 2020 r. Niemcy przejęły półroczną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Ma ona często wymiar symboliczny, ale jednocześnie pozwala zaobserwować priorytety i dążenia państwa sprawującego przewodnictwo w odniesieniu do kształtowania UE. Biorąc pod uwagę powyższe w artykule podjęto próbę zanalizowania kierunków przemian UE w kontekście jej roli na arenie międzynarodowej.

Przewodniczenie Niemiec w Radzie UE przypadło na okres trudnych uwarunkowań zewnętrznych, jakimi są pandemia wywołana COVID-19 oraz towarzyszące jej osłabienie gospodarcze w skali całego świata. Program zarysowany przez Niemcy ma na celu wzmocnienie wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej. Środki, które temu celowi zostały podporządkowane nie mają charakteru kontrowersyjnego i powinny spotkać się z pozytywnym przyjęciem i wsparciem państw członkowskich. Sprzyjać temu powinien fakt, że mają one w większości charakter gospodarczy, a nie polityczny. Zatem programem Niemiec jest wzmocnienie roli UE na arenie międzynarodowej poprzez umocnienie i rozbudowę jej potencjału gospodarczego. Ambitnemu celowi wzmocnienia

¹⁴A. Nikolova, *Russian COVID-19 aid to Italy: PR stunt or covert operation?*, Euractiv, 07.05.2020, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/russian-covid-19-aid-to-italy-pr-stunt-or-covert-operation/>, (dostęp: 10.07.2020).

Kotkowski, D., 2020. Szanse i zagrożenia dla pozycji Unii Europejskiej jako gracza na arenie międzynarodowej w perspektywie krótkookresowej, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 103-118.

Europy będą jednak towarzyszyć nierozwiązane dotąd problemy. Najistotniejsze z nich to kwestie związane de facto z granicami niezależności i suwerenności państw członkowskich, zakresem kształtowania przez nie polityki zagranicznej, w tym polityki gospodarczej oraz problemy dotyczące w sposób niesymetryczny poszczególne państwa w związku z globalnymi kryzysami. Czas prezydencji Niemiec w Radzie UE może zatem stanowić decydujący okres zarówno dla tempa i zakresu wewnętrznej integracji UE, jak i dla wzmocnienia lub osłabienia jej pozycji na arenie międzynarodowej w dłuższej perspektywie.

Literatura

- Beckvard, H., Kaska, K., Minárik, T., 2019. *Huawei, 5G and China as a Security Threat*, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, Tallinn.
- Bobkowski, K., 2013. *Chiny w grze o dominację nad Eurazją*, Przegląd Geopolityczny, 6, s. 47-60.
- Bodomo, A., 2019. *Africa-China-Europe relations: Conditions and conditionalities*, Journal of International Studies, nr 12(4), s. 115-129, https://www.jois.eu/files/8_750_Bodomo.pdf, (dostęp: 02.09.2020).
- Brake, D., 2018. *Economic Competitiveness and National Security Dynamics in the Race for 5G between the United States and China*, TPRC 46: The 46th Research Conference on Communication, Information and Internet Policy, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3142229, (dostęp: 02.09.2020).
- Brunsdon, J., Peel, M., 2020. *Covid-19 exposes EU's reliance on drug imports*, Financial Times, 20.04.2020, <https://www.ft.com/content/c30eb13a-f49e-4d42-b2a8-1c6f70bb4d55> (dostęp: 02.09.2020).
- Brzezińska, M. M., 2019. *Zwykły gracz, czy ukryty hegemon? Przywództwo międzynarodowe i potęga RFN w Unii Europejskiej*, Społeczeństwo i Polityka, nr 3 (60), s. 145-162.
- Czyż, A., 2017. *Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis, t. 18, s. 143-161.
- Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację*, 2020. Komunikat Komisji COM, 456 final, Bruksela 27.05.2020 r.
- Dependency of the EU pharmaceutical industry on active pharmaceutical ingredients and chemical raw materials imported from third countries*, Pharmaceutical Committee, 12.03.2020, European Commission Health and Food Safety Directorate-General, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/committee/ev_20200312_795_en.pdf, (dostęp: 02.09.2020).

Kotkowski, D., 2020. Szanse i zagrożenia dla pozycji Unii Europejskiej jako gracza na arenie międzynarodowej w perspektywie krótkookresowej, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 103-118.

- Domagała, M., 2011. *Geopolityczny wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Inwazja unijnego świata na peryferie i inne systemy-swiaty*, Przegląd Geopolityczny, 3, s. 77-98.
- EUROPA 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, 2010. Komunikat Komisji COM, wersja ostateczna, Bruksela, 03.03.2010.
- Fogaš, A., Verba, V., 2016. *Ongoing conflicts in the Middle East and their impact on Europe*, European Journal of Geopolitics, 4, pp. 51-67.
- Karwińska, M., 2016. *Zarządzanie bezpieczeństwem europejskim*, Przegląd Geopolityczny, 17, s. 63-84.
- Łakomy, M., 2017. *Bezpieczeństwo demograficzne Europy w XXI wieku*, Przegląd Geopolityczny, 21, s. 31-47.
- Mion, G., Ponattu, D., 2019. *Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions*. Policy Paper, Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Study_SingleMarket.pdf, (dostęp: 02.09.2020)
- Nietsche, C., Rasser, M., 2020. *Washington's Anti-Huawei Tactics Need a Reboot In Europe*, Foreign Policy, 30.04.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/30/huawei-5g-europe-united-states-china/> (dostęp: 01.09.2020)
- Nikolova, A., 2020. *Russian COVID-19 aid to Italy: PR stunt or covert operation?*, Euractiv, 07.05.2020, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/russian-covid-19-aid-to-italy-pr-stunt-or-covert-operation/>, (dostęp: 10.07.2020).
- Oleksiewicz, I., 2020. *Kryzys kulturowy Unii Europejskiej czy wzrost bezpieczeństwa tożsamości kulturowej Europejczyków?*, Przegląd Geopolityczny, 33, s. 155-172.
- Oświadczenie UE–Turcja z 18 marca 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (dostęp: 01.09.2020)
- Patalakh, A., 2020. *Italy as the Kremlin's 'Trojan Horse' in Europe: Some Overlooked Factors*, E-International Relations, 11.04.2020, <https://www.e-ir.info/2020/04/11/italy-as-the-kremlins-trojan-horse-in-europe-some-overlooked-factors/>, (dostęp: 02.09.2020)
- Razem wzmocnimy Europę. Program prezydencji Niemiec w Radzie Unii Europejskiej, <https://www.eu2020.de/blob/2363548/a70fe31786bb2506b3a51d9b2c26c76f/pdf-programm-pl-data.pdf>, (dostęp: 10.07.2020)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych

Kotkowski, D., 2020. Szanse i zagrożenia dla pozycji Unii Europejskiej jako gracza na arenie międzynarodowej w perspektywie krótkookresowej, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 103-118.

- sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19* (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa), Dz. Urz. UE L 99, 31.03.2020, s. 5-8.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. mieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19, Dz. Urz. UE L 130, 24.04.2020, s. 1-6.
- Sanderson, R., Oliver, C., 2014. *Italy accused of blocking tougher sanctions on Russia*, Financial Times, 13.07.2014, <https://www.ft.com/content/ad743cae-0a8a-11e4-be06-00144feabdc0>, (dostęp: 02.09.2020).
- Szul, R., 2016. *Partnerstwo rosyjsko-niemieckie w geopolitycznej architekturze Europy początków XXI wieku. Zarys problematyki*, Przegląd Geopolityczny, 15, s. 7-22.
- Thanking big brother. China's post-covid propaganda push*, 2020. The Economist, 16.04.2020, <https://www.economist.com/china/2020/04/16/chinas-post-covid-propaganda-push> (dostęp: 10.07.2020).
- Wilczyński, P. L., 2017. *Miejsca potencjalnych konfliktów etnicznych w Europie*, Przegląd Geopolityczny, 20, s. 28-52.
- Wilczyński, P. L., Adamczyk, N., 2018. *Sily zbrojne Unii Europejskiej*, Przegląd Geopolityczny, 23, s. 100-122.
- World Economic Outlook Update, 2020. *A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, MFW, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEUpdateJune2020> (dostęp: 02.09.2020).
- World Investment Report 2020. *International production beyond the pandemic*, United Nations Conference on Trade and Development, Genewa 2020, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf (dostęp: 02.09.2020).
- Zsiros, S., 2020. *Analysis: New EU tools to prevent backsliding on the rule of law within the bloc*, Euronews, 23.06.2020, <https://www.euronews.com/2020/06/23/analysis-new-eu-tools-to-prevent-backsliding-on-the-rule-of-law-within-the-bloc> (dostęp: 02.09.2020).
- Zupančič, J., Wilczyński, P. L., 2017. *Fala imigracji do Europy z perspektywy krajów tranzytowych*, Przegląd Geopolityczny, 19, s. 70-83.

Kotkowski, D., 2020. Szanse i zagrożenia dla pozycji Unii Europejskiej jako gracza na arenie międzynarodowej w perspektywie krótkookresowej, Przegląd Geopolityczny, 34, s. 103-118.

Opportunities and threats for the position of the European Union as a player on the international stage in short-term perspective

The purpose of the article is to determine the directions of changes in the European Union in the near future in the context of the role of the EU as a player on the world stage. The aim of the article is to indicate opportunities and threats to the position of the EU, as well as to determine the main competitors on a global scale. The article analyses of the program of German Presidency of the EU Council in the second half of 2020, in terms of its potential impact on the shape and the role of the EU as a global player. The goal of strengthening Europe set by Germany during its presidency of the EU Council will be accompanied by unsolved problems. The most important of these are issues related to the borders of the independence and sovereignty of Member States, the scope of their foreign policy shaping, including economic policy, and problems affecting individual countries in an asymmetrical manner in the context of global crises. German presidency of the EU Council may therefore be a decisive period for the pace and scope of internal EU integration, and for strengthening or weakening its position on the global stage in the long term.

Key words: European Union, China, Russia, international order.