

WI WARSAW INSTITUTE

— RAPORT SPECJALNY —

08/03/2019

BREXIT W PERSPEKTYWIE GEOPOLITYCZNEJ



ŹRÓDŁO: DAVE KELLAM (FLICKR)

Wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, popularnie nazywane brexitem, pociąga poważne konsekwencje geopolityczne zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak również całej Wspólnoty. Geopolityczne aspekty można zauważyć analizując przyczyny brexitu, przebieg negocjacji Wielkiej Brytanii z Brukselą oraz konsekwencje wyjścia tego państwa z UE. Geopolityka w dużym stopniu tłumaczy dlaczego negocjacje przebiegały w tak trudnej atmosferze i prowadziły do wyjścia Wielkiej Brytanii bez umowy, co jest określane jako „hard” brexit.



ŹRÓDŁO: PRIME MINISTER OF THE UNITED KINGDOM (FLICKR)

Przyczyny

Zastanawiając się nad przyczynami brexitu najczęściej wymienia się ryzykowną decyzję Davida Camerona o referendum w sprawie dalszego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE, albo niewystarczające ustępstwa strony unijnej w trakcie negocjacji z Wielką Brytanią przed referendum z 2016 roku. Niemniej warto spojrzeć na głębsze przyczyny brexitu, w tym także te o charakterze geopolitycznym. Geopolityka jest przy tym definiowana na potrzeby tego tekstu w sposób klasyczny, a więc jako rywalizacja o władzę (power) w relacjach międzynarodowych, w tym również o władzę rozumianą jako zachowanie autonomii od zewnętrznych mocarstw lub innych ograniczeń dla narodowej suwerenności.

Wielka Brytania od początku swojej obecności we Wspólnotach była zdystansowana wobec postępów integracji i odrzucała ideę „ever closer Union”.

Wielu naukowców wskazuje na to, że Wielka Brytania od początku swojej obecności we Wspólnotach była zdystansowana wobec postępów integracji i odrzucała ideę „ever closer Union”. W praktyce oznaczało to brak

zgody na postępy integracji rozumianej jako odbieranie władzy narodowym wspólnotom demokratycznym i przesuwanie jej w coraz większym stopniu do instytucji europejskich, w tym również technokratycznych, które nie mają odpowiedniej legitymacji demokratycznej. Dla Brytyjczyków szczególnie istotne znaczenie miało to, że tak wielką władzę nad ich krajem zyskała Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE. Uważali także, że przynajmniej w części, obie te instytucje przekraczają ten zakres kompetencji, które zgodziły się im przekazać państwa członkowskie w europejskich traktatach.

Tym samym stały się do pewnego stopnia uzurpatorami, zwiększającymi swoją władzę, bez odpowiedniego mandatu ze strony demokratycznych wspólnot narodowych. Taki sposób zarządzania uznawali za niedemokratyczny, a także ograniczający suwerenność Wielkiej Brytanii. Dodatkowym czynnikiem była rosnąca ilość decyzji i regulacji europejskich przyjmowanych w wyniku głosowania większościowego.

Wielka Brytania tylko do pewnego stopnia mogła wpływać na kierunek tych regulacji zgodnie z własnymi interesami. Musiała zgodzić się na kompromisy, najczęściej wobec Niemiec i Francji, które w coraz większym stopniu kształtowały kierunki regulacji unijnej.

W ten sposób pojawiły się dwa zagrożenia geopolityczne dla Zjednoczonego Królestwa. Pierwsze to rosnące ograniczenia dla suwerenności ze strony Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Drugie to wzrastająca rola Niemiec oraz Francji w procesach integracyjnych i decyzjach strategicznych w UE. Dlatego w ostatnich latach przed opuszczeniem UE, Wielka Brytania w coraz większym

Wielka Brytania miała w UE dwa problemy: rosnące ograniczenia dla jej suwerenności ze strony KE i Trybunału Sprawiedliwości oraz wzrastająca rola Niemiec i Francji w podejmowaniu strategicznych decyzji.

stopniu zmuszona była do blokowania polityk europejskich (co było określane jako „negatywne przywództwo”), gdyż był to jedyny sposób na zatrzymanie niekorzystnych dla niej procesów integracyjnych.

Warto zwrócić uwagę jeszcze na inny aspekt procesów integracyjnych, który miał rosnące znaczenie dla stanowiska brytyjskiego. Przykładem tego była kwestia migracji. Pozornie sprawa dotyczyła zbyt wielkiego napływu imigrantów ekonomicznych ze wschodniej części UE. Dlatego Wielka Brytania starała się ograniczyć swobodę przepływu pracowników na rynku wewnętrznym, zwłaszcza w zakresie możliwości korzystania z brytyjskiego systemu społecznego. Prawdopodobnie błędem UE było nieuwzględnienie tego postulatu brytyjskiego. Dodatkowo, referendum na temat brexitu zbiegło się w czasie z kryzysem migracyjnym w UE, który nie dotyczył migracji na rynku wewnętrznym, a raczej niekontrolowanego napływu ludności pozaeuropejskiej do Unii. Miało to bez wątpienia negatywny wpływ na stanowisko Brytyjczyków o przyszłości integracji. Według Alain'a Finkielkraut'a,

prominentnego intelektualisty francuskiego, gdyby kanclerz Angela Merkel nie otworzyła granic Unii dla ponad miliona imigrantów i uchodźców w 2015 r. – do brexitu by nie doszło. Opisany przykład należy interpretować szerzej. Unia Europejska zaczęła być postrzegana na Wyspach jako element destabilizacji, przynoszący coraz więcej kosztów i coraz mniejsze korzyści swoim obywatelom. A przynajmniej te korzyści i koszty nie były dystrybuowane sprawiedliwie między państwami członkowskimi, co nie podobało się rosnącej liczbie Brytyjczyków. Problem brexitu polega na tym, że wyjście

Zjednoczonego Królestwa z UE nie zamyka wszystkich problemów oraz negatywnego postrzegania społecznych procesów integracyjnych. Brexit unaoczniał wielu elitom i obywatelom w innych krajach członkowskich UE, jakie są podstawowe bolączki Wspólnoty. Okazało się, że coraz większa część narodów Europy kontynentalnej w podobny sposób, postrzega integrację. Dlatego wszystkie obawy i problemy, z którymi borykali się obywatele Zjednoczonego Królestwa, pozostają aktualne w UE, a nawet po brexicie mogą one uderzyć z nową siłą w państwa członkowskie.

Negocjacje

W trakcie negocjacji dotyczących umowy o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, Brytyjczycy wyraźnie ustępowali stronie unijnej w rokowaniach, przekraczając kilkakrotnie własne „czerwone linie” negocjacyjne. Strategia Unii Europejskiej w negocjacjach z Wielką Brytanią była klarowna: należy wykorzystać przewagę negocjacyjną i maksymalizować korzyści względem słabszego partnera. Celem Unii było zachowanie spójności rynku wewnętrznego, w tym w zakresie czterech swobód traktatowych (przepływu towarów, osób, usług i kapitału) oraz utrzymanie całej Irlandii (łącznie z Irlandią Północną) w unii celnej. Wreszcie, być może, najważniejsze – chciano pokazać Brytyjczykom i wszystkim innym nacjom, że wyjście z UE jest znacznie gorszym rozwiązaniem niż pozostanie w niej.

To nie przez przypadek Manfred Weber - przewodniczący Europejskiej Partii Ludowej w PE i wiodący kandydat tej formacji w wyborach europejskich z 2019 r. na stanowisko szefa Ko-

UE wykorzystała swoją przewagę w rokowaniach z Wielką Brytanią. Chciano pokazać Brytyjczykom i wszystkim innym nacjom, że wyjście z UE jest gorsze od pozostania w niej.

misji, powiedział na kongresie swojej partii, że obywatele UE muszą zobaczyć, że wyjście z UE jest kosztowne i jest gorszym rozwiązaniem, aniżeli dalsze członkostwo. Nic dziwnego, że słabsza w negocjacjach strona brytyjska była coraz bardziej rozczerowana, gdyż nie była w stanie wynegocjować korzystnych dla siebie zapisów umowy. Dlatego czołowy polityk konserwatywny (i jeden z ministrów spraw



ŹRÓDŁO: PRIME MINISTER OF THE UNITED KINGDOM (FLICKR)

zagranicznych z okresu negocjacji omawianej umowy) Jeremy Hunt, przyrównał trudności opuszczenia UE do wychodzenia ze Związku Radzieckiego. Jego zdaniem Bruksela szukała możliwości ukarania Brytyjczyków za ich decyzję.

Kolejne koncesje ze strony brytyjskiej zostały przedyskutowane w czasie spotkania rządu na początku lipca 2018 r. Zarysowały się przy tym dwa główne stanowiska wśród rządzących konserwatystów. Pierwsze, które utrzymywało silne związki z UE w ramach unii celnej, które można określić jako „soft brexit”. Drugie podejście oznaczało, że skoro nie można wynegocjować z UE korzystnej dla Brytyjczyków umowy, to jedynym planem musi być brexit bez umowy, a więc rozwiązanie „hard”.

Proponowana przez premier strategią „soft brexit” nie spodobała się dwóm kluczowym politykom, opowiadającym się za „twardym” brexitem. Wkrótce minister odpowiedzialny za negocjacje z Unią, David Davis oraz minister spraw zagranicznych Boris Johnson podali

Rząd Wielkiej Brytanii wykształcił dwa stanowiska. Pierwsze to utrzymanie związków z UE w ramach unii celnej, czyli „soft brexit”. Drugie to opuszczenie Unii bez żadnej umowy, czyli „hard brexit”.

się do dymisji. Uznali, że strategia premier Theresy May „oznacza brexit tylko z nazwy”, a faktycznie Wielka Brytania ostatecznie utraci własną suwerenność i stanie się quasi-kolonią UE. Ich zdaniem, „miękki” brexit jest sprzeczny z wolą narodu, wyrażoną w referendum. Zachwiało to rządem i posadą samej May. Niemniej premier kontynuowała „miękką” strategię brexitu i wbrew rosnącemu oporowi w łonie partii konserwatywnej opublikowała

„białą księgę”, gdzie wyłożyła swoje stanowisko negocjacyjne w rozmowach z Brukselą.

Pytanie o sposób wyjścia Wielkiej Brytanii z UE miał coraz większe znaczenie geopolityczne dla przyszłości Europy. Po pierwsze, od tego zależały przyszłe relacje strategiczne Londynu z Waszyngtonem. W przypadku „hard brexit” mogły one nabrać znaczenia, w przypadku rozwiązania „soft” Wielka Brytania pozostawałaby w orbicie strategicznej Berlina i Paryża. Po drugie, ważyły się losy statusu Brytyjczyków po brexicie. Czy zostanie on zmarginalizowany do poziomu Norwegii, odnoszącej wprawdzie korzyści z wymiany gospodarczej z UE, ale niemającej żadnych aspiracji, aby stać się mocarstwem regionalnym. Dla Londynu stawką były nie tylko korzyści ekonomiczne, ale własna podmiotowość na arenie międzynarodowej i aspiracje do odgrywania bardziej autonomicznej roli w przyszłości. Po trzecie, pytanie dotyczyło tego, czy brexit wzmocni UE i przywództwo francusko-niemieckie w Europie, czy raczej je naruszy. „Soft brexit” na warunkach Brukseli torował drogę do wygrania tego kryzysu przez stronę europejską. Tymczasem rozwiązanie „hard” mogło silnie uderzyć w Europę kontynentalną zarówno pod względem strat gospodarczych, jak i osłabienia roli geopolitycznej.

W listopadzie 2018 r. wynegocjowano blisko 600-stronicową umowę o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Wywołała ona falę krytyki nad Tamizą i kilka dymisji w rządzie Theresy May. Umowa została odrzucona w grudniu 2018 r. przez Westminster miażdżącą większością 230 głosów (202 głosów za i 432 przeciwko umowie). W istocie trudno uznać wynegocjowaną propozycję za korzystną dla tych Brytyjczyków, którzy domagali się, aby „brexit oznaczał brexit”, a więc jednoznacznego zerwania więzów z Brukselą. Największe kontrowersje

wzbudzał tzw. backstop, to jest rozwiązanie awaryjne dotyczące granicy z Irlandią Północną w sytuacji, kiedy obie strony nie byłyby w stanie wynegocjować żadnego porozumienia dotyczącego przyszłych relacji po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. Ponieważ negocjatorzy mieli ogromne problemy w zawarciu umowy, dlatego tzw. backstop mógł okazać się w przyszłości trwałym rozwiązaniem normującym relacje obu stron. Backstop oznaczał, że całe terytorium Wielkiej Brytanii będzie związane unią celną z UE, ale Irlandia Północna będzie związana znacznie silniej, niż pozostała część Wielkiej Brytanii. Oznaczało to, że na Morzu Irlandzkim - a więc w poprzek Wielkiej Brytanii - mogła powstać granica celna dotycząca przynajmniej niektórych towarów i związanych z tym kontroli. Takie rozwiązanie było szczególnie krytykowane przez unionistów z Irlandii Północnej.

Ponadto, zgodnie z umową z listopada 2018 r., Wielka Brytania była zmuszona przyjmować dorobek prawa europejskiego (nie uczestnicząc w żaden sposób w jego powstawaniu) dotyczący niektórych obszarów rynku wewnętrznego, m.in. w zakresie ochrony środowiska, standar-

Zgodnie z umową Wielka Brytania miała być związana unią celną z UE, przy czym Irlandia Północna jeszcze mocniej (backstop). Londyn miał mieć ograniczoną swobodę zawierania umów handlowych z innymi państwami.

dów socjalnych, pomocy publicznej, konkurencji na rynku wewnętrznym i opodatkowania. W tych sprawach musiała również respektować zwierzchność Trybunału Sprawiedliwości UE, co do tej pory było solą w oku zwolenników brexitu. Co najważniejsze, Wielka Brytania nie mogła wyjść jednostronnie z backstop'u, co oznaczało, że umowa ewentualnie zastępująca w przyszłości backstop byłaby prawdopodobnie jeszcze bardziej niekorzystna dla Wielkiej Brytanii. Na jednym ze szczytów UE prezydent Emmanuel Macron zagroził, że nie zgodzi się na wyjście Wielkiej Brytanii z backstopu, jeśli Brytyjczycy nie dokonają kolejnych ustępstw negocjacyjnych, zwłaszcza zezwalając na dostęp francuskich rybaków do łowisk brytyjskich.

Ponadto, Londyn nie miałby swobody zawierania umów handlowych z innymi państwami, np. z USA (za wyjątkiem kwestii inwestycji i usług, które nie były objęte umową celną z UE). Był natomiast w sposób asymetryczny związany wszelkimi umowami handlowymi zawierany z państwami trzecimi przez UE. Oznaczało to, że te państwa mogły korzystać z przywilejów wynegocjowanych z Brukselą na terytorium Wielkiej Brytanii, ale sami Brytyjczycy nie mieli korzyści firm europejskich wynikających z tych umów na terytorium państw trzecich (chyba, że Londyn sam później by je wynegocjował w odrębnym porozumieniu).

Umowa z Brukselą zakładała, że o ile towary produkowane w UE miały swobodny dostęp do rynku Wielkiej Brytanii (w ramach tej wymiany strona europejska ma nadwyżkę handlową z UK), o tyle usługi finansowe (gdzie przewagę mają Brytyjczycy) miały bardzo ograniczony dostęp do terytorium UE. Bankowość komercyjna została wyłączona z umowy, a pozostałe usługi finansowe mogły zostać dopuszczane do rynku wewnętrznego za zgodą

Umowa z Brukselą zakładała swobodny dostęp towarów produkowanych w UE do brytyjskiego rynku (strona europejska ma nadwyżkę handlową z UK) i ograniczony dostęp brytyjskich usług finansowych do UE (gdzie przewagę mają Brytyjczycy).

Komisji i tylko w oparciu o dyskrecjonalną procedurę porównania standardów prawnych w UE i UK (tzw. equivalence decisions). To wszystko czyniło umowę z listopada 2018 r., niekorzystną dla Brytyjczyków. Nic dziwnego, że niektórzy politycy na Wyspach określali ją jako kapitulację przed presją Brukseli i układ wasalny. Od momentu odrzucenia umowy z Brukselą przez Westminster, scenariusz „hard brexit”, stał się bardziej prawdopodobny. Tym bardziej, że stanowisko unijne było mało elastyczne, gdyż odrzucało jakiegokolwiek możliwości renegocjowania umowy z Wielką Brytanią.

Od momentu odrzucenia umowy z Brukselą przez Westminster, scenariusz „hard brexit”, stał się bardziej prawdopodobny.



ŹRÓDŁO: WIKIMEDIA.COMMONS.ORG

Konsekwencje

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE bez umowy oznacza pogorszenie sytuacji gospodarczej w strefie euro, która i tak na początku 2019 r. nie była dobra. Gospodarka tej strefy stanęła w miejscu, a niektóre państwa znalazły się w recesji. To może oznaczać odnowienie kryzysu, który wcześniej postawił unię walutową na skraju upadku. Odejście Zjednoczonego Królestwa to cios dla integracji europejskiej, który będzie miał dalekosiężne konsekwencje dla procesów integracyjnych. Przede wszystkim przykład brytyjski pokaże innym narodom, to na co narzekali Brytyjczycy, a co również nie podoba się innym społeczeństwom. Coraz większa liczba wyborców oczekuje zmiany procesów integracyjnych w podobny sposób jak wcześniej chcieli

Jeśli dotychczasowe elity europejskie się nie zreflektują, to może w przyszłości powtórzyć się scenariusz brytyjski w odniesieniu do innych państw.

Brytyjczycy. Jeśli dotychczasowe elity europejskie się nie zreflektują, to może w przyszłości powtórzyć się scenariusz brytyjski w odniesieniu do innych państw. Refleksja powinna dotyczyć sposobu zarządzania procesami

integracyjnymi. Oznacza to przede wszystkim ograniczenie roli Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości, jak również odwrócenia wcześniejszych procesów transferu kompetencji z poziomu narodowego na szczebel UE. Dla Unii największym wyzwaniem jest odbudowa demokracji w Europie, co oznacza w obecnych realiach konieczność uwzględnienia w większym stopniu uprawnień demokratycznych wspólnot narodowych. Przegłosowywanie tych wspólnot w procesach decyzyjnych w UE, byłoby w tym momencie nie tylko naruszeniem demokracji, ale również bardzo ryzykowne dla Wspólnoty, biorąc pod uwagę obecne tendencje dezintegracyjne w Europie.

Tymczasem brexit wyzwolił działania ze strony dotychczasowych elit politycznych, które zmierzały w odwrotnym kierunku. Wzmocniło się przywództwo Francji i Niemiec nad procesami integracyjnymi, i postulowane było zwiększenie spraw głosowanych większością w UE, a tym samym możliwość przegłosowywania słabszych politycznie państw. Wzrastała również presja na implementację regulacji europejskich, w tym również w wyniku nacisku ze strony Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Przywództwo francusko-niemieckie zamierzało przyspieszyć procesy integracji zwłaszcza w polityce obronnej i zagranicznej, jak również kontynuować przenoszenie kompetencji na poziom europejski w polityce migracyjnej. Oba kraje zamierzały przemodelować rynek wewnętrzny odchodząc w części od traktatowych czterech swobód i zwiększając skalę protekcjonizmu dla największych korporacji narodowych (zwłaszcza francuskich i niemieckich). Starły się też narzucić swoje krajowe rozwiązania w zakresie rynku pracy i standardów socjalnych innym państwom członkowskim, bez względu na ich

UE straciła swoją największą potęgę wojskową i drugą gospodarkę, co wyraźnie osłabia Wspólnotę

mniejsze zdolności fiskalne lub bardziej liberalny model funkcjonowania krajowej gospodarki. Można się również spodziewać silniejszej presji na wejście do strefy euro, wywieranej na tych członków UE, którzy dotychczas pozostawali poza tymi strukturami. Tego typu tendencje polityczne ze strony Paryża i Berlina zapewne pogłębią podziały w UE. W dobie brexitu wyraźnie widoczny był rozłam wewnątrz strefy euro na bardziej konkurencyjne gospodarczo państwa Północy oraz zadłużone i słabiej rozwijające się kraje Południa. Był też widoczny silny podział na Europę Zachodnią i Środkową, przede wszystkim w odniesieniu do przyszłości polityki migracyjnej. Różnice między Francją i Niemcami mogą być rozgrywane przez Berlin w celu poszukiwania wsparcia ze strony mniejszych państw członkowskich, ale nie wiadomo, czy tego typu działania poprawią skuteczność zarządzania w UE. Co więcej, podziały wewnętrzne objęły również poszczególne państwa członkowskie, w tym także Francję i Niemcy, co może dodatkowo utrudnić plany dotychczasowych elit europejskich.

W dobie brexitu widocznych było kilka ważnych tendencji geopolitycznych. Przede wszystkim UE straciła swoją największą potęgę wojskową i drugą gospodarkę, co wyraźnie osłabia Wspólnotę. Przejawem tej słabości będzie prawdopodobnie to, że kolejny budżet

wieloletni UE będzie mniejszy, niż przed brexitem. Ponadto, nasilał się spór gospodarczy i geopolityczny Europy Zachodniej z USA. Można się spodziewać, że bez Brytyjczyków „na pokładzie”, konflikt ten będzie się nasilał. Coraz więcej państw członkowskich, w tym również Francja i Niemcy, zmierzało do unormowania relacji geopolitycznych z Rosją, a wyjście Brytyjczyków ze Wspólnoty proces

ten może tylko przyspieszyć. Jednocześnie podziały i napięcia wewnątrz UE ulegną nasileniu, co oznacza, że pomimo wyjścia Wielkiej Brytanii z UE państwem członkowskim może być nadal trudno podejmować strategiczne i szybkie decyzje, zarówno w odniesieniu do nadchodzących kryzysów, jak i reformowania Unii. ■

Autor:

Tomasz Grzegorz Grosse – Ekspert, Warsaw Institute

Tomasz Grzegorz Grosse jest socjologiem, politologiem i historykiem. Jest profesorem na Uniwersytecie Warszawskim. Kierownik zakładu polityk Unii Europejskiej w Instytucie Europeistyki UW. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym, geoeconomii, europeizacji, i myśli teoretycznej dotyczącej integracji europejskiej. Ostatnio opublikował: „Pokryzysowa Europa” (PISM 2018), „W poszukiwaniu geoeconomii w Europie” (Instytut Studiów Politycznych PAN 2014) oraz zredagował książki: „Polityki europejskie w dobie kryzysu” (Scholar 2016) oraz „Oblicza kryzysu” (razem z M.A. Cichockim, Centrum Europejskie w Natolinie 2016).

© COPYRIGHT 2019 Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.



Warsaw Institute
ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska
+48 22 417 63 15
office@warsawinstitute.org