

Bogusława Bednarczyk

STREFA EUROATLANTYCKA - 60 LAT ISTNIENIA I PRZEMIAN. WPROWADZENIE

Rok 2009 nie wprowadził nowego porządku międzynarodowego, nie zapisał się też w międzynarodowych stosunkach politycznych wyjątkowymi osiągnięciami. Przypadło w nim jednak kilka znaczących rocznic związanych z najnowszą historią. Na niektóre z nich pragniemy zwrócić szczególną uwagę czytelników, dotyczą one bowiem powstania ważnych organizacji i instytucji międzynarodowych, które na stałe wpisały się w obraz współczesności, a ich działalność była i jest przedmiotem wielu analiz i polemik.

Zdecydowanie najwięcej uwagi autorzy niniejszego tomu poświęcili rocznicy powstania Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście różnych aspektów ochrony praw człowieka i wzmocnienia demokratycznego modelu państwa prawa.

W 1949 roku Rada Europy – najstarsza europejska organizacja – zainicjowała proces integracji europejskiej, a dziesięć lat później stworzyła dla tego procesu bazę instytucjonalną w postaci Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ciągu 60 lat swojego istnienia występowała w obronie ładu demokratycznego i konstytucyjnego państw europejskich oraz prawa do kulturowania dziedzictwa kulturowego narodów i wspólnot lokalnych Europy, krzewiąc jednocześnie świadomość wspólnej tożsamości europejskiej. Podejmowała wysiłki w celu rozwiązywania zasadniczych problemów drążących społeczeństwa europejskie, takich jak: ochrona środowiska, nietolerancja czy marginalizacja społeczna spowodowana bezrobociem. Obecnie Rada Europy jest jedyną organizacją paneuropejską zrzeszającą 47 państw.

Przemawiając na jubileuszowych uroczystościach w Pałacu Kongresów w Strasburgu przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Luis Maria de Puig podkreślił, że Rada Europy jest „sumieniem Europy”, największą i najbardziej doświadczoną organizacją, która stara się rozwiązywać problemy nurtujące nasz kontynent. Walka z dyskryminacją, ksenofobią, narkomanią i zorganizowaną przestępczością to jedynie część spraw, którymi się zajmuje. Pod auspicjami Rady działa powstały 10 lat później Europejski Trybunał Praw Człowieka, który broni praw ponad siedmiuset milionów obywateli Europy. 50 lat temu sądownictwo Trybunału wprowadziło do praktyki międzynarodowej prawne gwarancje ochrony wartości, które na stałe zostały wpisane w podstawowe dokumenty Rady Europy i Wspólnot Europejskich. Trybunał stał się instytucjonalnym gwarantem praw – przysługujących każdemu obywatelowi państwa należącego do Rady Europy – do dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia praw gwarantowanych Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie Trybunału przez 50 lat dowiodło słuszności przyjętej zasady odrębnego systemu regionalnego. Zasady te jednak przez wiele dziesięcioleci obowiązywały tylko w Europie Zachodniej, której największym osiągnięciem po II wojnie światowej było to, że potrafiła stworzyć mechanizmy – wewnętrzne i międzynarodowe – rozwiązywania konfliktów, aby nie dopuścić do wybuchu przemocy w stosunkach międzynarodowych i ograniczania zasad demokracji i rządów prawa w poszczególnych państwach. To właśnie Rada Europy była pierwszą organizacją Zachodu, która po załamaniu się bloku komunistycznego w 1989 roku otworzyła się na postkomunistyczne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Do Rady Europy dołączyły – 40 lat po jej powstaniu i 30 po przyjęciu przez państwa zachodnie zasad funkcjonowania międzynarodowego trybunału chroniącego jednostkę przed arbitralnymi i krzywdzącymi decyzjami władzy państwowej – nowe demokracje europejskie na początku ostatniej dekady XX wieku.

Wejście do Rady Europy było pierwszym etapem potwierdzającym polityczne i społeczne przemiany, które zostały zapoczątkowane w tym regionie 20 lat temu. Kryteria kopenhaskie i warunki przyjęcia do NATO zostały przez państwa kandydujące „przećwiczone” w procesie dostosowywania praktyki politycznej, struktur państwowych, zasad demokratycznego konstytucjonalizmu, konstrukcji państwa prawa. Należało je spełnić, aby dołączyć do organizacji będącej pierwszym etapem procesu pełnej integracji europejskiej.

Pod adresem Rady Europy często pada zarzut małej efektywności lub wręcz braku skuteczności w najważniejszej płaszczyźnie jej działania – ochronie praw człowieka. Zgromadzeni na kongresie w Hadze w 1948 roku europejscy politycy postawili przed sobą trudne zadania: polityczne zjednoczenie Europy, wprowadzenie wspólnych, jednolitych europejskich standardów ochrony praw człowieka, skonstruowanie mechanizmów zapobiegających konfliktom. Nie były to zadania proste. Podpisana w tym samym roku Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ wydawała się instrumentem niemal doskonałym. Wielu polityków uważało,

że konstruowanie systemów regionalnych to tylko zbędne mnożenie dodatkowych instytucji. W ONZ-owskim modelu ochrony i gwarancji praw człowieka widziano jedyne skuteczne remedium na wszelkie praktyki łamania praw jednostki. Patrząc na to jednak z dzisiejszej perspektywy widać doskonale, jak błędne i naiwne było to podejście.

W powojennej Europie idee integracyjne były mocno związane z koncepcją stworzenia regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Nie miał on stanowić konkurencji dla systemu ONZ, lecz być dodatkowym zabezpieczeniem dla kontynentu wychodzącego z kataklizmu II wojny światowej, zagrożonego wpływami ideologii komunistycznej, w której jednostka, jej prawa i wolności nie znajdowały się na liście priorytetów. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności uchwalona przez Radę Europy w 1950 roku stała się załącznikiem regionalnego systemu gwarancji praw i wolności człowieka w demokratycznych społecznościach Europy Zachodniej. Konwencja określa standard praw ludzkich, który należy traktować jako fundament europejskiego porządku prawnego.

60. rocznica powstania NATO to kolejne wydarzenie będące przedmiotem analizy. Po II wojnie światowej państwa zachodnioeuropejskie i ich sojusznicy z Ameryki Północnej z niepokojem obserwowali ekspansjonistyczną politykę i działania Związku Radzieckiego. Z tego powodu w kwietniu 1949 roku w Waszyngtonie został podpisany Traktat północnoatlantyczny, powołujący do życia system bezpieczeństwa oparty na partnerstwie 12 krajów. Sojusz został powołany na podstawie art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, który potwierdza niezbywalne prawo państw do obrony indywidualnej lub zbiorowej. Treść traktatu przewiduje wzajemną pomoc wojskową na wypadek ataku na jednego z uczestników porozumienia, traktując ją jako obronę wspólną. Kolejne rozszerzenia to przystąpienie Grecji i Turcji w 1952 roku; obchodząca w 2009 roku 60-lecie powstania Republika Federalna Niemiec została przyjęta do Sojuszu Północnoatlantycznego w roku 1955, jako bezpośredni efekt zastosowania w praktyce doktryny tarczy i miecza. Ostatnie rozszerzenie Sojuszu w czasie trwania zimnej wojny miało miejsce w 1982 roku, gdy po przeprowadzeniu procesu demokratyzacji, do grona członków NATO dołączyła Hiszpania.

W 50. rocznicę powstania Sojuszu, 10 lat temu, do NATO przystąpiły były kraje satelickie ZSRR – Czechy, Polska i Węgry. W tym samym roku NATO zaangażowało swe siły w pierwszej, samodzielnej akcji zbrojnej w Kosowie. W 1999 roku została zrewidowana również koncepcja strategiczna Sojuszu przyjęta na szczycie NATO w Rzymie w 1991 roku, która otwierała możliwości współpracy z nowymi partnerami w Europie Środkowej i Wschodniej. Następne rozszerzenie nastąpiło w 2004 roku. Członkami stały się wówczas kolejne państwa dawnego bloku wschodniego: Bułgaria, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia.

Sojusz Północnoatlantyczny w roku swego jubileuszu jest bez wątpienia inny niż pod koniec lat 40. XX wieku czy u schyłku zimnej wojny. Stoją przed nim inne zadania i musi sprostać wielu wyzwaniom epoki globalizacji. Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom obszaru euroatlantycznego, ścisła współpraca i konsultacje

między państwami wspólnoty atlantyckiej w świecie, w którym zagrożenie może przyjść z każdej strony, to nowe zadania i odpowiedzialność dla największego i, jak na razie, jedyne w swoim rodzaju sojuszu obronnego.

70. rocznica wybuchu II wojny światowej znacznie poszerza krąg badawczy autorów o aspekt historii i współczesności stosunków międzynarodowych, a motyw międzynarodowej ochrony praw i wolności człowieka dominuje w opracowaniach analizujących charakter nowego ładu międzynarodowego, konsekwencje zakończenia zimnej wojny i upadku komunistycznych reżimów w Europie 20 lat temu.

Znaczenie i waga powstania NATO, Rady Europy i Republiki Federalnej Niemiec, miało niezaprzeczalny wpływ na układ sił politycznych w Europie i na świecie w drugiej połowie XX wieku. Czy faktycznie ma jednak sens łączenie tych wszystkich okrągłych rocznic w jeden wspólny motyw? Czy to jedynie zbieg okoliczności, że cztery lata po zakończeniu II wojny światowej, której rocznica także przypadła w 2009 roku, powstała organizacja, zmierzająca do politycznej jedności Europy, rozpoczął się demokratyczny eksperyment w Niemczech, a Europa zachodnia wraz z północnoamerykańskim sojusznikiem stworzyła sojusz obronny – NATO? Czy dalszą konsekwencją tych wydarzeń jest rozpad systemu komunistycznego czterdzieści lat później, nieoczekiwany upadek muru berlińskiego, potem Związku Radzieckiego, a w konsekwencji rozpad dwubiegunowego porządku świata zimnej wojny? Są to zapewne zbyt uproszczone pytania i autorzy nie stawiają przed sobą zadania udzielenia na nie odpowiedzi twierdzącej lub przeczącej. Zagadnienia, które są przedmiotem ich badań są o wiele bardziej złożone. Wydaje się jednak, że kwintesencją zaprezentowanych rozważań jest to, iż największym osiągnięciem Europy Zachodniej po II wojnie światowej było wygenerowanie wewnętrznych, europejskich mechanizmów rozwiązywania konfliktów międzypaństwowych i zagwarantowanie podstawowych praw i wolności obywatelom.

Pytanie, czy istnieje jedność europejska nurtuje europejską myśl polityczną nie od dziś. Jest równie aktualne pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, jak w poprzednim stuleciu. Definiowanie tego pojęcia wywoływało i nadal wzbudza wiele kontrowersji. Drogę w kierunku jedności europejskiej, zapoczątkowaną powstaniem Rady Europy kontynuowali twórcy idei integracji europejskiej. Blisko 60 lat temu, kiedy Robert Schuman zaproponował powołanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, podkreślano, że ostateczny kształt integracji Europy nie jest znany. Wspólnota europejska powstawała w atmosferze głębokiego kryzysu spowodowanego wojną i odrzuceniem przeszłości utożsamianej ze zbrodniami dwóch wojen światowych, totalitaryzmów, kolonializmu, imperializmu, nacjonalizmu. Nowa Europa pokoju, porozumienia, rozwoju i solidarności miała zamknąć tragiczną historię. Poczucie bliskości narodów Europy Zachodniej miało swe źródło w bardzo odległej, często wspólnej historii, w silnych powiązaniach politycznych, handlowych, kulturowych. Po II wojnie światowej jednocząca się zachodnia część kontynentu podjęła wspólny wysiłek stworzenia mechanizmów dokonywania politycznej przebudowy w sposób pokojowy. Największym osiągnięciem powstającej wspólnoty było uczynienie

wojny między mocarstwami dużo mniej prawdopodobną. Zawsze przywoływanym wzorem są tu stosunki między Francją i Republiką Federalną Niemiec – ich pojednanie stało się kamieniem węgielnym budującej się wspólnoty. Silne więzi w „starej” Unii Europejskiej – zwłaszcza w sześciu państwach, które ją współtworzyły – były budowane nie tylko na podstawie rynku i prawa. Zasadniczą rolę odgrywała również narodowa i europejska polityka pamięci, dążenie do zbliżenia wizji historii, przyjęcia wspólnej koncepcji przeszłości.

Obszar zainteresowania autorów nie koncentruje się wyłącznie na rozważaniach związanych z okrągłymi rocznicami obchodzonymi w roku 2009. Z uwagi na to, że Europa zawsze była projektem politycznym, a celem integracji gospodarczej nie było wyłącznie zniesienie barier handlowych, ale także stworzenie pokoju, dobrobytu i demokracji, autorzy odnoszą się również do przypadającej w 2009 roku podwójnej rocznicy: dwudziestolecia upadku żelaznej kurtyny, rozpoczynającego wydarzenia, które odmieniły Europę Środkową i Wschodnią, oraz piątej rocznicy rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. To ostatnie rozszerzenie było istotnym osiągnięciem w historii Unii.

W tym jubileuszowym roku Europa przeżywała poważny kryzys gospodarczy, a kontynentem wstrząsała fala niepokoju społecznego i wrogości wobec obcych. Kryzys trwałości Europy i formy jej integracji rozpoczął się już w 2005 roku, kiedy Francuzi i Holendrzy odrzucili największą reformę UE – Traktat konstytucyjny. Przez cztery lata przywódcy europejscy zmagali się z wyzwaniem scementowania wspólnoty tak, aby nie naruszyć zbyt mocno tożsamości narodowej swoich państw.

Kiedy w połowie 2008 roku irlandzcy wyborcy odrzucili Traktat lizboński, wieszczono kryzys UE. Europejscy politycy i politolodzy popadli w depresję. Francuski politolog Jacques Rupnik głosił, że Traktat lizboński jest martwy, Hugo Brady, irlandzki analityk przewidywał stworzenie nowej strategii integracyjnej, która będzie polegać na integrowaniu się w węższym gronie, bowiem integracja za pomocą traktatów to już przeszłość, a brytyjski liberalny eurodeputowany Andrew Duff mówił wręcz o tragedii Irlandczyków i o słabej pozycji Europy w świecie. To tylko przykłady reakcji na to wydarzenie, które bez wątpienia stało się punktem zwrotnym w dziejach integracji europejskiej. Podkreślano, że dotychczasowy sposób reformowania instytucji unijnych poprzez kolejne traktaty, na długo się wyczerpał. Referendum irlandzkie ujawniło bowiem ważny paradoks ładu demokratycznego, budowanego mozolnie w Europie po II wojnie światowej – oparcie się na plebiscytach, bo przecież każde referendum jest plebiscytem. Plebiscyt jednak w sprawie niezwykle skomplikowanej, opartej na długo negocjowanym kompromisie, trudnej do zrozumienia dla laika reformy, kryje w sobie niebezpieczną dwuznaczność.

Traktat lizboński, substytut odrzuconego w 2005 roku Traktatu konstytucyjnego, miał zastąpić Traktat nicejski. Pokrzyżowanie tego planu sprawić mogło dalsze obowiązywanie Nicei, która dla wielu stanowiła klęskę idei europejskiej. W grudniu 2009 roku po dwóch latach zawieszenia, Traktat lizboński, wzmacnia-

jący mechanizmy demokratyczne w UE, w tym rolę parlamentów narodowych, wszedł w życie. Jan Barcz określił go jako jedną z „bardziej znaczących reform ustrojowych Unii”. Co prawda, dopiero rok 2010 będzie czasem debaty o wprowadzeniu w życie postanowień Traktatu lizbońskiego, to jednak w sekwencji przedstawionych czytelnikom esejów znalazły się także rozważania na temat skomplikowanej materii prawno-konstytucyjnych procedur ratyfikacyjnych Traktatu.

Wejście w życie Traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 roku stało się poważnym politycznym wyzwaniem dla Europy i klamrą zamykającą szereg wydarzeń i procesów, które miały miejsce w Europie po II wojnie, przede wszystkim po roku 1949, kiedy to powstanie Rady Europy zapoczątkowało europejską wspólnotę nie w jej wymiarze gospodarczym, ale politycznym i społecznym. Europa to unia państw narodowych, które współpracują z własnej suwerennej woli. Pozostawanie we wspólnocie, wkład w działania Rady Europy, UE i NATO, to we współczesnym zglobalizowanym świecie jedyny sposób na skuteczne wspieranie własnych interesów narodowych. Jeśli Europa chce odgrywać pierwszoplanową rolę na świecie, nie tylko musi mówić jednym głosem (co Traktat z Lizbony ułatwia), ale także być przygotowana na różne ewentualności.

1 grudnia 2009 roku przejdzie do historii Unii Europejskiej jako dzień, w którym wszedł w życie traktat kończący trwające blisko dziesięć lat dyskusje nad reformą strukturalną i polityczną. Traktat ten nadaje UE bardziej demokratyczny charakter i w poważnym stopniu rozszerza uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Zwiększa też wpływ, jaki wywierają na funkcjonowanie Unii Europejskiej zarówno obywatele, jak i parlamenty państw członkowskich, daje bowiem obywatelom możliwość bardziej bezpośredniego wpływania na proces decyzyjny w UE.

Nie ulega jednak wątpliwości, że Traktat z Lizbony nie jest celem samym w sobie i nie jest też doskonały – to zbiór udoskonalonych zasad umożliwiających rozwój polityki UE. Od czasu uchwalenia w grudniu 2007 roku, przez dwa lata kampanii na rzecz jego ratyfikacji stworzono wiele uproszczeń, które powtarzane przez media i polityków urosły do rangi prawd absolutnych. Jedną z najczęstszych było to, że nowy traktat wzmocni i usprawni UE. Niewątpliwie usprawnieniu Unii służyć ma przewidziany w traktacie nowy, prostszy sposób podejmowania decyzji. Należy jednak pamiętać o tym, że na podejmowanie decyzji w Unii wpływ mają nie tylko procedury, lecz także ścierające się interesy państw członkowskich i polityczne aliance. O pozycji we wspólnocie nie świadczy to, ile dany kraj ma głosów w radzie Unii, ale jaką ma zdolność budowania koalicji.

Większość polityków i ekspertów zgadza się, że traktat wzmocni państwa członkowskie reprezentowane w Radzie Unii. To właśnie państwa członkowskie wybrały przewidzianego przez traktat przewodniczącego Rady Unii i wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej. Po odrzuceniu traktatu przez Irlandię Europa znalazła się ślepej uliczce. Europa potrzebowała traktatu, aby stawić czoła problemom ocieplenia klimatu, wzrostu cen paliw i żywności czy rosnącej potęgze Chin, Indii i Rosji. Innymi słowy Traktat z Lizbony ma za zadanie uspraw-

nić i wzmocnić Unię w obliczu globalnych wyzwań kolejnej dekady XXI wieku. Kończy też proces porządkowania instytucji porozszerzaniu o 12 państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jest tu jednak wiele znaków zapytania, na które dopiero czas może udzielić odpowiedzi. U progu 2010 roku można tylko stwierdzić, że Traktat lizboński może przysporzyć Unii tyle samo problemów, co miał rozwiązać.

Zaniepokojenie jednak budzi swoista „renacjonalizacja” – powrót do koncepcji państwa narodowego, ze szkodą dla europejskiej solidarności i jedności. Tendencje nacjonalistyczne są szczególnie silne w krajach, które niedawno odzyskały niepodległość, ale są obecne także we Francji, Holandii, a nawet Niemczech. Jeśli państwa europejskie mają utworzyć sprawny związek polityczny, Europejczycy muszą wykazać się europejską solidarnością. Musi to być coś więcej niż tylko solidarność instytucjonalna. Wzmocnienie ogólnoeuropejskiej solidarności powinno stanowić jedno z najważniejszych długoterminowych zadań polityki europejskiej. Niezwykle ważne jest, by owa solidarność miała charakter raczej aktywny i przyszłościowy niż bierny i retrospektywny: należy określać ją przez odniesienie do nowych wspólnych zadań stojących przed Europą.

Prezentowany numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” jest próbą zapoznania czytelnika z bieżącą europejską polityką międzynarodową z perspektywy ważnych wydarzeń historycznych XX wieku, których skutki polityczne, społeczne i kulturowe odgrywają ważną rolę na arenie międzynarodowej.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do lektury i współpracy.