

Iwona Zakrzewska

NARODZINY IDEI INTEGRACYJNYCH W EUROPIE PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ*

Wstęp

Traktat z Maastricht powołuje do życia Unię Europejską jako nowy, wyższy stopień zjednoczenia narodów Europy¹. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu Unia Europejska składa się ze Wspólnot Europejskich oraz dwóch form współpracy między państwami członkowskimi: współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również współpracy w dziedzinie polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości. Artykuł ten ma za zadanie przedstawić i omówić najważniejsze inicjatywy polityczne, które przyczyniły się do utworzenia ram unii politycznej, a następnie Unii Europejskiej.

Polityczny proces integracji europejskiej ma podwójną historię. Z jednej strony jest historią traktatowo ustanawianych i modyfikowanych instytucji, zaś z drugiej jest również historią licznych nieureczywistnionych projektów. Ten drugi nurt pokazuje ewolucję europejskiej wyobraźni politycznej oraz uwydatnia głębokie znaczenie dążenia do stworzenia zjednoczonej Europy. Artykuł sięga do początków myśli integracyjnej w Europie, a później poprzez okres międzywojenny, gdzie współpraca polityczna przybrała już pewne formy organizacyjne, przechodzi do sytuacji po II wojnie światowej.

Dopiero po zakończeniu II wojny światowej powstały warunki do urzeczywistnienia idei integracji europejskiej, rozumianej jako świadome tworzenie współpracy politycznej określonej grupy państw. Te uwarunkowania miały bardzo różnorodny charakter i łączyły w sobie przesłanki zarówno natury politycznej, jak

* Artykuł napisany na konferencję pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowaną przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w październiku 2002 roku.

¹ Artykuł A ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

i gospodarczej oraz społecznej. Pojawia się tu pytanie: jakie były motywy polityczne rozpoczęcia konkretnej dyskusji nad integracją powojennej Europy?

W realizacji procesu zjednoczeniowego ważnym problemem stało się określenie przyszłej formy związku. W artykule zostanie podjęta próba opisanie rozbieżności, jakie pojawiły się w związku z wyborem drogi optymalnej dla wszystkich państw, zainteresowanych uczestnictwem w ugrupowaniu integracyjnym. Czy unia dojrzeje do pewnej formy federacji europejskiej, czy raczej rozwinie inny rodzaj struktury politycznej?

Początki myśli integracyjnych w Europie

Europa jako wspólnota cywilizacyjna i społeczna potrafiła wykształcić pewne ideały i wartości duchowe, które odróżniały ją od innych cywilizacji. U jej źródeł znajduje się świadomość wspólnego dziedzictwa kulturowego – greckiej kultury, rzymskiego prawa i chrześcijańskiej religii. W myśl rozważań S. P. Huntingtona to właśnie wspólnemu dziedzictwu kulturowemu Europa zawdzięcza sukces zjednoczeniowy².

Realne zagrożenia, które towarzyszyły społeczeństwom tego kontynentu mobilizowały do myślenia w kategoriach europejskich. Przez całe średniowiecze idea Europy była związana z myślą chrześcijańskiego Zachodu i odgrywała rolę hegemonia w walce przeciwko wpływom islamu. Granice były kształtowane przez najazdy muzułmańskie, a chrześcijaństwo zaczęło stanowić o terytorialnej tożsamości średniowiecznej Europy.

Odkrycia geograficzne, zetknięcie się z nieznanymi dotąd cywilizacjami i uzyskanie nad nimi przewagi w poważnym stopniu ugruntowało świadomość odrębności i wspólnoty. Zdobyciom nauki i techniki oraz rozwojowi kultury humanistycznej towarzyszył wzrost europocentryzmu związanego z poczuciem misji cywilizacyjnej i chrześcijańskiej Europejczyków. Świadomość osiągnięć Europy była najmocniej podkreślana na Zachodzie, skutkiem czego utożsamiano ją ze światem francusko-anglosaskim. W XVIII w. duchowym i kulturalnym centrum stał się Paryż, a język francuski wyparł łacinę.

Nie należy jednak zapominać o czynnikach dezintegrujących, które pojawiały się w trakcie rozwoju idei zjednoczeniowych Europy. Nastąpił religijny i historyczny podział Kościoła na Kościół obrządku łacińskiego i Kościół obrządku greckiego. Reformacja doprowadziła do rozpadu jedności chrześcijan obrządku łacińskiego, a powstanie państw narodowych z absolutną władzą monarchą przyczyniło się do podziału Europy na rejony o zróżnicowanym poziomie życia społeczno-politycznego oraz gospodarczego. Mimo istnienia tych tendencji i toczących się wojen systematycznie rosło poczucie wyższości Europy, a rozpowszechniona w Oświeceniu dyskusja wokół praw człowieka, swobód obywatelskich i demokracji jeszcze mocniej podkreślała, że jest to kontynent wyjątkowy.

² S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 1998, s. 20 i s. 88-93.

Rewolucja Francuska i rewolucja przemysłowa miały swój udział w rozwoju idei zjednoczeniowej XIX w. Podnoszono hasła braterstwa i wiary w europejską jedność, opartą na wyzwolonych narodach. Ekonomiczny rozwój tego okresu sprzyjał tendencjom integracyjnym. Postęp techniki, szybszy przepływ informacji zbliżały narody ułatwiając jednocześnie upowszechnianie idei i myśli.

Jednak narastające sprzeczności interesów, rywalizacja mocarstw o przewodnictwo na kontynencie, wyścig o kolonialne rynki zbytu i militaryzacja Europy musiały doprowadzić do konfliktu na większą skalę. Po pierwszej wojnie światowej Europa już nigdy nie była taka sama jak w przeszłości. Porównując do wcześniejszych konfliktów zbrojnych była to „wojna totalna” i „wyzaczyła początek nieustannej wojnie gospodarczej, toczonej przez społeczeństwa wysoko uprzemysłowione”. W rezultacie był to początek rozpadu Europy jako systemu sojuszy, opartego na równowadze sił. Nasz kontynent przestał odgrywać dominującą rolę, tracąc ją na rzecz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Doświadczenia okrutnej wojny stały się sygnałem, że należy wprowadzić nowy porządek w stosunkach wewnątrz europejskich. Pojawiło się wiele idei, koncepcji i konkretnych rozwiązań zaprowadzenia równowagi w Europie.

Stworzony w latach dwudziestych XX w. przez austriackiego arystokratę R. Coudenhove-Kalergi ruch Pan-Europa „stanowił odzwierciedlenie zmieniającej się tożsamości Europy”. Ukoronowaniem wszystkich działań paneuropejskich miało być utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Proces jednoczenia się Europy miał następować z wyłączeniem Anglii i Rosji. Kalergi wprost pisał o Wielkiej Brytanii, że:

[...] po traktacie wersalskim koncentruje się przede wszystkim na swoich posiadłościach zamorskich, a nie na problematyce europejskiej⁵.

Natomiast wyłączenie Rosji z organizacji paneuropejskiej uważał za całkowicie naturalne, gdyż jest to politycznie i cywilizacyjnie odrębna część świata – Eurazja⁶. Bardzo duże znaczenie w staraniach o realizację idei paneuropejskich miały organizowane przez Coudenhovego jako przewodniczącego Kongresy Unii Paneuropejskiej.

Koncepcja Kalergiego jednocyła duchową elitę Europy, jedynie komuniści i nacjonałiści nie dali się przekonać do ideologii paneuropejskiej. Antynacjonalistyczny i antykomunistyczny charakter zachował się aż do wybuchu drugiej wojny światowej, która przerwała jego rozwój.

Obok idei paneuropejskich znaczące były francuskie inicjatywy zjednoczeniowe E. Herriota i A. Brianda. Twórcy francuskiej koncepcji unii europejskiej konsekwentnie dążyli do utrzymania mocarstwowej potęgi swojego kraju zdobytej po pierwszej wojnie światowej. Stanowisko opowiadające się za tym, aby Francja odgrywała dominującą rolę w przyszłości zjednoczonej Europy różniło się od po-

⁵ G. Delanty, *Odkrywanie Europy. Idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa-Kraków 1999, s. 140.

⁶ *Ibidem*, s. 141.

⁵ Słowa R. Coudenhove-Kalergi wg A. Marszałka, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 75.

⁶ *Ibidem*.

dejsia R Coudenhove-Kalergiego, który podkreślał rolę rozwiązań ponadnarodowych w koncepcji paneuropejskiej. Francuzi twierdzili, że tylko ich kraj jest w stanie obronić kontynent europejski przed zagrożeniem komunizmu i wpływem kapitału amerykańskiego⁷.

W czerwcu 1929 r. podczas posiedzenia Rady Ligi Narodów w Madrycie A. Briand przedstawił plan utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. Głównymi „strażnikami” nowego porządku europejskiego miały być Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Ich zasadniczym celem było przeciwstawienie się naciskom kapitału amerykańskiego na Europę. Utworzenie unii celnej to według Brianda „panaceum” na problemy polityczno-gospodarcze Europy. Koncepcja Brianda nie znalazła zrozumienia i poparcia we Francji, również z rezerwą odniosły się do niej oficjalne czynniki w Anglii i USA. Wielka Brytania uznała projekt za „przedwczesny”, obawiając się dominującej roli Francji na kontynencie⁸. Zdecydowanie negatywne stanowisko wobec idei zjednoczeniowej Brianda zajęła dyplomacja radziecka. Dopatrywano się w planach francuskiego ministra spraw zagranicznych próby podporządkowania Francji życia gospodarczego Europy. Ostatecznie po koniec 1931 r. idea tworzenia Stanów Zjednoczonych Europy radykalnie straciła poparcie.

Powojenne dyskusje nad integracją Europy

II wojna światowa oznaczała przełom w urzeczywistnianiu idei integracji w Europie Zachodniej. Idea integracji europejskiej miała większe niż kiedykolwiek szanse poparcia. Wszystkie kraje Europy były świadome swoich kłopotów i słabości. W. Wieczorek pisze:

Jednoczenie się narodów Europy na jej żyjącym w wolności zachodnim obszarze wymagało nie tylko przelamywania nawarstwionych przez pokolenia uprzedzeń i nieufności. Wymagało również znużonego i cierpliwego uzgadniania interesów, tak żeby kształtowanie ponadpaństwowych struktur europejskich przyniosło wszystkim wymierne korzyści i spotykało się ze społeczną aprobatą⁹.

Zakończenie II wojny światowej doprowadziło do powstania nowego układu sił. Kontynent europejski podzielił się na dwa przeciwstawne bloki oddzielone „żelazną kurtyną”¹⁰. Skoro okazało się, że kraje Europy Środkowowschodniej zostały przemocą wyłączone z możliwości budowy demokracji i z uczestnictwa w ogólnoeuropejskiej integracji, skoncentrowano się na Europie Zachodniej. W zjednoczeniu dostrzegano skuteczny sposób na przeciwstawienie się silnym wewnętrznym ruchom lewicowym oraz tworzącemu się blokowi krajów komuni-

⁷ K. Fiedor, *Niemieckie plany integracji Europy na tle zachodnioeuropejskich doktryn zjednoczeniowych 1918-1945*, Wrocław 1991, rozdz. 2.

⁸ J. Kranz, J. Reiter, *Druga do Europy*, Warszawa 1998, s. 5.

⁹ W. Wieczorek, *Smakowanie Europy*, „Więź” 1995, nr 5.

¹⁰ 5 marca 1946 r. W. Churchill wygłosił przemówienie programowe w Fulton (USA). Oskarżył ZSRR, iż zagarnął szereg krajów, narzucił im swoje porządki i oddzielił je od reszty świata „żelazną kurtyną”, A. Czubiński, W. Olszewski, *Historia Powszechna*, Poznań 1996, s. 203.

stycznych¹¹. Liczono również, że wspólnie będzie można rozwiązać problemy wynikające z nasilających się ruchów dekolonizacyjnych.

Zintegrowanie kilku lub kilkunastu państw umożliwiło przywrócenie, w pewnym przynajmniej stopniu, znaczenia Europy Zachodniej wobec Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego. W przyszłości miało utworzyć drogę do stworzenia równowagi w stosunkach z USA, które dzięki ogromnemu potencjałowi ludnościowemu, finansowemu i produkcyjnemu stworzyły w krótkim czasie nie tylko największą w świecie armię lądową, flotę powietrzną i morską, ale również zapewniły sobie monopol w zakresie posiadania broni atomowej.

Problem niemiecki zamierzano rozwiązać stopniowo przez włączanie RFN w dzieło budowy zjednoczonej Europy, co byłoby zabezpieczeniem przed odrozdzeniem się niemieckiego ekspansjonizmu. Ponadto, włączenie Niemiec w budowę „jedności europejskiej” miało wykluczać nadzieje Republiki Federalnej na zjednoczenie obu państw niemieckich w wyniku porozumienia się ze Związkiem radzieckim. Poszczególne państwa zachodnioeuropejskie kierowały się również interesami i motywami partykularnymi, które miały się urzeczywistniać w ramach jednoczącej się Europy. Nieprzypadkowo więc dążenia integracyjne występowały najsilniej w tych państwach, które po wojnie najwięcej straciły na znaczeniu. Wielka Brytania, która zdołała w latach wojny rozbudować i wzmocnić swój potencjał militarny, nie była zbyt zainteresowana rozwojem procesów integracyjnych w Europie.

Istotną rolę w realizacji idei zjednoczeniowej odegrał Plan Marshalla¹². Stworzył on realną podstawę wspólnych działań nad programem rozwoju gospodarczego państw zachodnich. Kraje, które przyjęły propozycję amerykańską, „zobowiązały się do uporządkowania ekonomiki, rozwinięcia produkcji i ustabilizowania walut”¹³. Mimo iż plan Marshalla miał głównie charakter gospodarczy – wywołał także reperkusje polityczne i przyczynił się do stworzenia struktur Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Inna organizacja – Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (OEEC) została utworzona w 1947 r. w celu rozdzielenia pomocy płynącej z USA zgodnie z Planem Marshalla pomiędzy państwa członkowskie. Program pomocy został zakończony po przeszło trzech latach, ale OEEC działała nadal rozwijając współpracę gospodarczą i swobodę handlu między krajami Europy Zachodniej. Później została rozszerzona o wszystkie uprzemysłowione państwa niekomunistycznego świata, a w 1961 r. zmieniła swoją nazwę na Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Ekonomicznego – (OECD).

Ideę politycznej i ekonomicznej integracji państw europejskich przedstawił po raz pierwszy od zakończenia wojny W. Churchill 19 września 1946 r. w Zurychu. Przywódca brytyjskich konserwatystów, dowodząc, że „nic mniejszego niż Europa i europeizm nie zrodzi siły żywotnej wystarczającej do przeżycia”, zaproponował

¹¹ J. Krasuski, *Niemiecka Republika Federalna w NATO i EWG 1955-1970*, Poznań 1972, s. 78-82.

¹² Był to plan rekonstrukcji Europy zgłoszony przez amerykańskiego sekretarza stanu USA G. Marshalla 5 czerwca 1947 r. na uniwersytecie Harvard. Plan został przyjęty przychylnie w Europie Zachodniej. Z. Brodecki, M. Derezińska, *Prawo integracji europejskiej. Zarys wykładu z wyborem źródeł*, Sopot 1999, s. 26.

¹³ A. Kwilecki, *Idea zjednoczenia Europy. Polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Poznań 1969, s. 42.

utworzenie „Czegoś w rodzaju Stanów Zjednoczonych Europy”¹⁴. Churchill wysunął myśl odrodzenia rodziny krajów europejskich z udziałem pojedynanych Francji i Niemiec.

Pierwszym krokiem ku ściślejszej integracji miało być utworzenie Rady Europy. Początkowo miała to być organizacja regionalna uczestnicząca wraz ze swymi odpowiednikami z innych kontynentów (Rada Azji, Rada Afryki) w nadrzędnej organizacji światowej – Najwyższej Radzie Świata. W jej skład miały wchodzić – obok wielkich mocarstw europejskich – mniejsze państwa zgrupowane w federacjach (bałkańskiej, naddunajskiej oraz polsko-czechosłowackiej). W koncepcji Churchilla, Wielka Brytania z uwagi na swoje pozaeuropejskie dominia pozostawała poza nią. Brytyjczycy chcieli rozwijać integrację europejską pod swoim patronatem, ale bez bezpośredniego zaangażowania. Obawiali się, że udział Anglii w jakiegokolwiek formie federacji europejskiej lub organizacji ponadnarodowej mógłby ograniczyć wpływy brytyjskie i ich pozycję drugiego, obok USA mocarstwa na Zachodzie. Jednak państwa zachodnioeuropejskie odrzuciły tę propozycję uznając udział Zjednoczonego Królestwa za nieodzowny w procesie integracji europejskiej.

W Europie wydarzenia związane z II wojną światową zapoczątkowały debatę dotyczącą rozwiązania problemu utrzymania pokoju światowego. W tym okresie w dyskusjach nad integracją zachodnioeuropejską dominowało **podejście federalistyczne**. Federaliści dowodzili, że żadna formuła międzypaństwowej współpracy nie będzie w stanie wywierać wpływu na politykę światową, ani na jej rozwój gospodarczy, dopóki Europa będzie rozbita na suwerenne państwa. Zatem koncepcja zakładała docelowo utworzenie federalnego państwa związkowego na wzór USA, RFN, Szwajcarii. „Federaliści żądają” – pisał jeden z ich przywódców, członek Komisji Wspólnot Europejskich, A. Spinelli –

[...] by najpierw zbudować polityczne instytucje demokratycznej Europy, odbierając narodowym władzom wykonawczym, parlamentom i władzom sądowiczym prawo inicjatywy, debaty, decyzji i wykonania i powierzając je władzy wykonawczej, parlamentowi i sądownictwu europejskiemu. Instytucje te wywodzą swoje uprawnienia z akceptacji wyrażanej bezpośrednio przez obywateli europejskich, a w sprawach należących do kompetencji federalnych sprawowałyby swoją władzę wprost nad europejskimi obywatelami, bez pośrednictwa państw członkowskich¹⁵.

Tradycyjne państwa są zatem barierami integracji. Do funkcjonowania państw potrzebny byłby rząd europejski, który mógłby skutecznie koordynować próby zachowania pozycji gospodarczej, politycznej, militarnej i kulturalnej. Państwa stałyby się ogniwami między Unią i jej „superrządem” a społeczeństwami.

Punktem kulminacyjnym i ogromnym sukcesem tego prądu myślowego był Kongres Europejski w Hadze w 1948 r. Rok wcześniej rozpoczęły się przygotowania do kongresu m.in. poprzez utworzenie w Anglii Ruchu Zjednoczonej Europy. Ze strony brytyjskiej główną postacią był W. Churchill, natomiast organizacją kongresu zajął się D. Sandys. Duży udział miał również J. Retinger, jeden z inicjatorów zwołania Kongresu i sformułowania na nim zasad polityki i jedności eu-

¹⁴ W. Bokajto, *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 68.

¹⁵ K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń-Warszawa 1999, w. 44-45.

ropejskiej. Kongres trwał od 8 do 10 maja 1948 r. Wśród delegatów znalazło się wiele prominentnych postaci życia politycznego, kulturalnego, naukowego i ekonomicznego. J. Retinger pisał, że w Hadze nadano ton i rozmach działalności europejskiej na następne dziesięciolecie, jednocześnie ustanawiając zasady i doktryny jedności europejskiej¹⁶.

W tym czasie pojawiały się coraz częstsze głosy za utworzeniem Zgromadzenia Europejskiego. P. H. Spaak, ówczesny premier rządu Belgii, zgodził się przedstawić rządowi zachodnioeuropejskim ideę Rady Europy i Zgromadzenia Konsultacyjnego. Memorandum w tej sprawie ostatecznie przygotowane przez P. Ramadiera, ministra w rządzie francuskim, zostało przyjęte przez rząd Francji bez zmian, a następnie przekazane do rozpatrzenia rządowi Wielkiej Brytanii, Włoch, Holandii, Belgii i Luksemburga. Ministrowie spraw zagranicznych pięciu krajów utworzyli w październiku 1948 r. komisję badań w tej sprawie pod przewodnictwem E. Herriota. 5 maja 1949 r. zawarto w Londynie traktat powołujący Radę Europy, która stanowiła główny cel Kongresu Haskiego. Jednak utworzenie Rady Europy pozbawionej uprawnień, których domagali się federaliści, oznaczało pierwszą porażkę tego kierunku ideowego. Dążenia federalistów wyposażenia Zgromadzenia Europejskiego w duże uprawnienia i uniezależnienie go od kontroli rządowej stordedowało wpływy przedstawiciel Wielkiej Brytanii – E. Bevin¹⁷. We wrześniu 1946 r. została zwołana pierwsza konferencja w Hertenstein. W wyniku obrad opracowano „program działania”, który postulował utworzenie w ramach ONZ regionalnej Unii Europejskiej. Unia miała być federacją, a jej członkowie winni zrzec się na jej korzyść części swych suwerennych praw w dziedzinie gospodarki, polityki i obrony. Dokument ten odegrał istotną rolę w procesie formowania się europejskiego ruchu federalistów. Zasady w nim przedstawione stanowią główne założenia programowe Unii Europejskiej Federalistów, która odegrała znaczną rolę w upowszechnianiu idei zjednoczenia Europy.

W ramach kierunku o orientacji federalistycznej odróżnia się tzw. konstytucjonalistów, którzy nazywani są niekiedy federalistami integralnymi oraz funkcjonalistów (inaczej federalistów pragmatycznych lub umiarkowanych). O te dwie drogi spierali się Spinelli z J. Monnetem rozpoczynając prace nad budową jedności Europy. Pierwsze rozwiązanie zakładało utworzenie federacji na początku procesu europejskiego zjednoczenia, pojmując ją jako cel walki konstytucyjnej. Drugie rozwiązanie, reprezentowane przez Monneta i faktycznie przyjęte przez europejskie rządy plasowało władzę federalną na końcu procesu, podporządkowanego międzynarodowemu mechanizmowi, mobilizującemu narodowe siły zainteresowane w europejskim rozwiązaniu.

Głównym przedstawicielem funkcjonalistów (prezentujących ewolucyjne podejście do procesu integracji europejskiej)¹⁸ był J. Monnet. Bez wątpienia Monnet należy do najbardziej zasłużonych postaci pracujących na rzecz realizacji idei inte-

¹⁶ Słowa J. Ringera wg A. Marszałka, op. cit., s. 141.

¹⁷ W. Churchill był reprezentantem opozycji i zajął federalistyczne stanowisko, wg A. Marszałka, ibidem, s. 143.

¹⁸ Za S. Konopackim, *Dylematy federalizmu europejskiego*, Warszawa 1998, s. 84.

gracyjnej. Jego największym zadaniem życiowym była działalność na rzecz osiągnięcia trwałego pokoju w Europie. W celu realizacji tego zamierzenia należało, zdaniem Monneta, dążyć do zmiany stosunków międzynarodowych w wyniku takiej modyfikacji relacji między ludźmi, aby „ludzi jednoczyć, rozwiązać problemy, które ich dzielą i przekonać ich co do wspólnego interesu”¹⁹. Zbudzeniu wśród Europejczyków bardzo istotnego poczucia wspólnego interesu miały służyć instytucje demokratyczne obdarzone pewną autonomią:

Zjednoczona Europa była ważna nie tylko dla samych Europejczyków; była ona cennym przykładem. Wzorem dla innych: miała być przykładem dla całej cywilizacji, pokazując jak można rozwinąć ludzkie możliwości w swobodnie wybranej i tworzonej wspólnocie²⁰.

Monnet podkreślał rolę praktyki „wspólnego działania”, przyczyniającego się do lepszego wzajemnego poznania, co z kolei w dłuższym okresie i stopniowo może działać na rzecz polepszenia stosunków między narodami. Zawsze uznawał za istotne znaczenie długich, trwałych i osobistych związków, jak i potrzebę budowy atmosfery wzajemnego zaufania. Odkrył formułę, która stała się dewizą europejskich instytucji:

[...] kiedy zbiera się ludzi z różnych środowisk, stawia się ich wobec tego samego problemu i powierza im zadanie rozwiązania go, to ludzie ci zmieniają się w oczach. Od momentu, kiedy przestają bronić partykularnych interesów, przyjmują bez trudu ten sam punkt widzenia²¹.

Innym wyróżnikiem myśli Monneta było zawierzenie nowym regułom, (zasadom) i instytucjom, które były odpowiedzią na praktyczną potrzebę nowych pomysłów i sposobów działania w obliczu nowych problemów. Jak powiadał:

[...] nic nie jest możliwe bez ludzi; nie nie trwa bez instytucji. [...] Proces europejski nie może być tylko oparty na dobrej woli. Potrzebne są reguły. [...] Następnym pokoleniom, które przychodzą po nas, nie możemy przekazać naszego własnego doświadczenia. Jednak możemy im zostawić instytucje. Życie instytucji jest dłuższe niż życie ludzi²².

Mimo pełnienia wcześniej wielu funkcji i różnych pomysłów dotyczących współpracy międzynarodowej, dopiero w czasie II wojny światowej troska o jedność działań zbiorowych naprowadziła Monneta na konkretną myśl zjednoczenia Europy. Przeświadczony o nieskuteczności całościowego podejścia do problemu jedności Europy, zaproponował metodę sektorową. Zakładała ona kolejne włączanie coraz to nowych państw i obszarów życia społeczno-gospodarczego do systemu wspólnych reguł i instytucji. Europa miała być zbudowana w wyniku takiego samego procesu jak powstanie państw narodowych:

[...] wierzymy w powstanie faktycznej solidarności, z której stopniowo wyłoni się federacja. (...) metoda była pragmatyczna, jaką przyjęliśmy, prowadzi do federacji mającej poparcie ludzi i będącej zwieńczeniem istniejącej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej²³.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 85.

²¹ A. Marszałek, op. cit., s. 190.

²² S. Konopacki, op. cit., s. 85.

²³ Ibidem.

Monnet był rzecznikiem federalizmu, chociaż sam nie należał do żadnego ugrupowania federalistycznego działającego na naszym kontynencie w latach powojennych. Europy, sądził, nie można zbudować w jednym skoku, w pełnym zryw. Poprzez konkretne osiągnięcia należy położyć podwaliny przyszłej federacji europejskiej mogącej stać się załączkiem solidarności. Istotnym wkładem Monneta do ideologii zjednoczenia Europy było określenie jej ostatecznego celu: „Celem wszystkich naszych wysiłków jest rozwój ludzkości, a nie proklamowanie ojczyzny, wielkiej czy małej”²⁴. Jednak tylko poprzez istnienie organizacji politycznych i gospodarczych o suwerenności ponadnarodowej, które dysponują specjalnymi instytucjami kształtującymi i doskonalącymi osobowość ludzką odbywa się wychowanie nowego człowieka. Zatem dla pragmatyków federalizm wiązał się z całkowitą przebudową systemu państwowego w ponad państwowy, natomiast radykalni federaliści pragnęli szybkiego działania i koncentrowali się na walce politycznej o europejską konstytuante.

Celem federalistów konstytucyjnych było utworzenie unii między państwami – konstytucji federalnej – dającej rządowi federalnemu odpowiednie kompetencje prowadzenia polityki finansowej, zagranicznej i obronnej. Pierwszym etapem realizacji tak postawionego celu była kampania na rzecz powołania zgromadzenia konstytucyjnego wybranego w wyborach powszechnych. W drugiej fazie wybrane zgromadzenia miało przygotować traktat federacyjny zawierający gwarancje podstawowych swobód i ochrony praw mniejszości narodowych. Następnie tak opracowany traktat miał być ratyfikowany przez parlamenty krajowe, albo przyjęty w referendum. Zmianą cechą radykalnego ruchu federalistycznego była organizacja kampanii wyjaśniających, agitacji czy perswazji w celu pozyskania opinii publicznej na rzecz zgromadzenia konstytucyjnego.

Propagatorem i głównym przedstawicielem opisywanego nurtu był wspomniany A. Spinelli. Jego zdaniem, potrzeba niezależnego ruchu federalistycznego wynikała z faktu, iż rządy narodowe stanowią tradycyjną przeszkodę dla zbudowania federacji. Nie należy działać na szczeblu międzynarodowo-dyplomatycznym tylko powołać zgromadzenie konstytucyjne w celu ustanowienia europejskich instytucji. Koncepcję takiego zgromadzenia Spinelli wzorował na doświadczeniach pierwszej w historii konstytucji federalnej, jaka była konstytucja amerykańska. Jej przykład mógł być, zdaniem Spinello, wzorem dla europejskiej procedury konstytucyjnej. Odrzucając funkcjonalne podejście do integracji europejskiej, nie wierzył on w możliwość zintegrowania poszczególnych sektorów gospodarczych i społecznych bez uprzedniego utworzenia konstytucyjnych ram dla federacji.

Spinelli zupełnie inaczej niż Monnet rozumiał rolę i znaczenie instytucji wspólnotowych. O ile dla Monneta były one rezultatem wspólnego działania i współpracy, to dla Spinello stanowiły punkt wyjścia do wysiłków na rzecz federacji. Zgadzał się, że wspólny cel można osiągnąć tylko stopniowo, ale pod warunkiem, że wspólnota posiada solidne podstawy: „polityczne zaplecze instytucji musi być solidne – nie może być zrealizowane krok po kroku”²⁵. Krytycyzm Spi-

²⁴ Ibidem.

²⁵ S. Konopacki, op. cit., s. 90.

nellego wobec strategii Monneta (mimo, że obaj ściśle współpracowali podczas i po utworzeniu EWWIS) sprowadzał się do odrzucenia tezy, że federacja nie mogła być rezultatem stopniowego procesu (gradualizmu), ponieważ władza konieczna do egzystencji federalnego rządu nie może być stopniowo transferowana od narodów Europy. Monnet – twierdził Spinelli – „miał wielkie zasługi dla konstrukcji Wspólnej Europy, ale miał jeszcze większy wkład w jej wadliwe funkcjonowanie”²⁶.

Należy jednak podkreślić, że Europa lat 50. była nieprzygotowana na radykalne, ambitne i konstytucyjne podejście Spinello. Natomiast mniej spektakularny, ale za to bardziej konkretny i realny program Monneta znacznie owocniej przyczynił się do postępu przybliżając perspektywę Europy federalnej. Przez długie lata żywiono nadzieję, że rozbieżności, jakie pojawiły się w związku z wyborem optymalnej koncepcji dla wszystkich państw zainteresowanych uczestnictwem w ugrupowaniu integracyjnym, zostaną przezwyciężone. Według opinii K. Wiaderny-Bidzińskiej wynikało to przede wszystkim stąd, że tendencje do federalistycznego ukształtowania przyszłej federalistycznej Europy występowały w większym lub mniejszym stopniu w większości krajów zainteresowanych integracją²⁷. Debata na temat federalizmu i jego zagrożeń rozgorzała przy okazji negocjowania Traktatów z Maastricht i Amsterdamu. Przykładem mogą tu być odmienne stanowiska Wielkiej Brytanii i Niemiec. Brytyjczycy, którym idea federalna jest obca, dopatrują się w niej przede wszystkim centralizmu i prób osłabienia roli parlamentu brytyjskiego. Niemcy z kolei, nie negując potrzeby pewnej centralizacji, znają federalizm z codziennej praktyki we własnym państwie i widzą w nim również zachowanie odrębności i w miarę silną pozycję części składowych federacji.

W myśl rozważań J. Kranza, pewne cechy federalizmu są mocno obecne w procesie integracji europejskiej. Jednak elementy federacyjne we Wspólnotach należy przede wszystkim postrzegać jako część procesu politycznego, który polega na stawianiu nowych celów, wyważaniu kompetencji między państwami a Wspólnotą, a także na odpowiednim dopasowaniu i reformie instytucji oraz procedur decyzyjnych²⁸.

Federalizmowi przeciwstawia się w Europie Zachodniej funkcjonalizm. Przedstawiciele tej koncepcji wychodzili z założenia, że umacniające się państwa zachodnioeuropejskie nie zechcą się wyrzec ogółu swoich uprawnień, zaś wybór parlamentu europejskiego nie zrodzi automatycznie europejskiej postawy obywatelskiej.

Zatem **metoda funkcjonalna** – w odczuciu jej propagatorów – była jedynym praktycznym sposobem współdziałania. Europa nie powstanie za jednym zamachem, ani też w ramach konstrukcji całościowej – oświadczył R. Schuman 9 maja 1950 r. w słynnym przemówieniu, w którym przedstawił założenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (tzw. plan Schumana) – lecz zostanie utworzona dzięki

²⁶ Ibidem.

²⁷ Wg K. Wiaderny-Bidzińskiej, op. cit., s. 44.

²⁸ J. Kranz, op. cit., s. 30.

konkretnym przedsięwzięciom, które przede wszystkim zrodzą faktyczną solidarność²⁹.

Zwolennicy funkcjonalizmu nie uważają, aby była możliwa budowa nowej Europy w wyniku podpisania układu federalnego, utworzenia parlamentu europejskiego ani by można było rozdzielić suwerenność między różne organy władzy. Zgodnie z jej założeniami należało rozpocząć budowę zintegrowanej Europy od łączenia poszczególnych dziedzin państwowego działania, ale tylko w tych granicach, w jakich byłoby to niezbędne do rozwiązania konkretnych problemów i możliwe do przyjęcia przez zainteresowanych. Jedność europejska urzeczywistnia się poprzez „pomnażanie realnych więzi” – głównie ekonomicznych – między państwami, co wytworzy bardzo silną współzależność, że wojny i inne konflikty międzypaństwowe staną się niemożliwe, bo przestanie istnieć materialna baza ich powstawania³⁰. Funkcjonalisci zdecydowanie uznawali prymat ekonomiki nad polityką. Gospodarka może być wykorzystywana do celów politycznych, ale to ona rozstrzyga o sile polityki, a nie odwrotnie. Dlatego też należy położyć szczególny nacisk na integrację ekonomiczną, a cele polityczne będą funkcją tej integracji. Przechodzenie od integracji ekonomicznej do politycznej widziano jako proces ciągły, który stopniowo doprowadzi do unii politycznej. Niepowodzenia integracji politycznej w latach 50.³¹ umocniły przekonanie funkcjonalistów o znaczeniu integracji w dziedzinie gospodarki.

Prymat gospodarki nad polityką w procesach międzynarodowej integracji mocno podkreślał D. Mitrany, brytyjski funkcjonalista i socjolog. Za podstawowy bodziec ewolucji uznano nieustanny postęp techniczny, powodujący zmiany w gospodarce, kulturze i innych sferach życia społecznego. To zarazem pociąga za sobą potrzebę dostosowań w systemach prawnych i politycznych. Głównym założeniem funkcjonalizmu, zwłaszcza do początku lat 60. jest tzw. samomodernizacja rozwoju procesu integracyjnego³². Jest to przeświadczenie, że proces integracji będzie się rozwijał samoistnie, ponieważ zapoczątkowanie współpracy ekonomicznej przy pełnej zgodności stanowisk partnerów w jednej wybranej dziedzinie powoduje jej niejako automatyczne pogłębienie w innych dziedzinach, aż do najbardziej złożonych form. Przekazywanie funkcji (stąd nazwa koncepcji) państw narodowych na rzecz ogniw ponadnarodowych w trakcie postępowania tego procesu dokonuje się na zasadzie obiektywnej konieczności, a więc odwrotnie niż to proponowali federaliści, którzy właśnie za pomocą rozwiązań ponadnarodowych pragnęli zorganizować i uruchomić procesy integracyjne.

Według D. Mitrany'ego główną przeszkodą w ustanowieniu międzynarodowego systemu społecznego jest narodowa suwerenność. Umieędzynarodowienie nie powinno dokonywać się drogą radykalnego przejmowania uprawnień narodowych

²⁹ A. Marszałek, op. cit., s. 148.

³⁰ Ibidem, s. 147.

³¹ Związane z próbą utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP) i Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) w latach 1950-1954. Sprzeciw wobec tej inicjatywy wniesiony przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w sierpniu 1954 r. spowodowało zaniechanie idei EWO. J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, op. cit., s. 63-64.

³² A. Marszałek, op. cit., s. 148.

czy naruszania suwerenności przez instytucje ponadnarodowe, lecz za pomocą stopniowej erozji suwerennych struktur państwa i rozszerzenia międzynarodowej działalności funkcjonalnej. Dla większości funkcjonalistów, w tym dla Mitran'y'ego, ostatecznym celem integracji jest stworzenie kompleksu sieci ponadpaństwowych, krzyżujących się instytucji, reprezentujących wszystkie tradycje państw narodowych. Integracja międzynarodowa oznacza przejście od społeczności międzynarodowej, której zasadniczą cechą są stosunki między suwerennymi państwami, do społeczeństwa światowego, którego całość jest funkcjonalnie zdeterminowana. Tradycyjni funkcjoniści z niechęcią odnosili się do współpracy regionalnej, rozumianej jako istota integracji międzynarodowej.

Pewne zróżnicowanie poglądów dotyczące aspektów metody funkcjonalnej towarzyszy Wspólnocie od 50 lat, kiedy to zwolennicy integracji utworzyli dwie szkoły: funkcjonalistów (w Niemczech reprezentowanych przez L. Erharda) i instytucjonalistów, którym w RFN przewodził K. Adenauer. Dla pierwszych istotna była tylko funkcjonalna integracja gospodarcza Europy, bez silnych instytucji. Dla drugich integracja gospodarcza nie stanowiła celu samego w sobie, tylko część koncepcji politycznej z historycznym zadaniem utworzenia trwałej unii politycznej, jako gwaranta pokoju, wolności i praw człowieka.

Trzecia główna koncepcja, która pojawiła się w dyskusjach nad integracją europejską po II wojnie światowej – tzw. **koncepcja Europy państw** (konfederalna) opowiadała się za międzynarodową współpracą niezależnych państw, w ramach której państwa narodowe powinny zachować niemal nieograniczoną suwerenność. Celem miało więc być utworzenie w Europie konfederacji, czyli związku państw jako podstawy procesu integracji.

Najbardziej rozwiniętą koncepcję Europy konfederalnej przedstawił na początku lat 60. Charles de Gaulle. Koncepcja ta stała się główną filozofią następców generała na stanowisku prezydenta Francji i jej zwolenników. Europa konfederalna, którą generał propagował pod nazwą „Europa państw”, to luźna integracja samodzielnego państw oparta na współpracy międzynarodowej, a nie ponadnarodowej. „Wyobrażać sobie” – mówił de Gaulle – „że można by zbudować poza i ponad państwami coś, co miałoby aprobatę ludów i było zdolne do skutecznego działania, jest urojeniem”³³. Najwyższą i najdoskonalszą formę organizacji społecznej stanowiły dla niego państwa, będące „jedynymi całościami, które mają prawo rozkazywać i mają władzę, aby wymagać posłuszeństwa”³⁴.

Instytucje ponadpaństwowe były nie do przyjęcia: mogły funkcjonować wyłącznie jako przedłużenie suwerennych rządów narodowych, mających oparcie w suwerennych narodach Europy. Suwerenność bowiem – jak dowodzili gaulliści – wyrasta w akceptacji i lojalności obywateli, a jej bazą jest wspólnota wartości, przekonań i postaw. Zatem państwa mogły ustalać między sobą związki współpracy, ale przy całkowitym zachowaniu suwerenności i swobody decydowania. Generał dopuszczał możliwość powstania konfederacji państw europejskich, „zwłaszcza

³³ Ibidem, s. 151.

³⁴ J. Kranz, op. cit., s. 70.

kiedy są przedmiotem tego samego zagrożenia”³⁵, ale bardziej miał na myśli agregat międzynarodowy bliższy Konfederacji Niemieckiej z lat 1815-1866 niż Konfederacji Szwajcarskiej powstałej przed siedmiu wiekami, z władzą o ograniczonym zakresie, ale autentyczną, na szczycie piramidy instytucjonalnej. Po II wojnie światowej deklarował kategorię opozycję wobec różnych planów i poczynań integracyjnych, zwłaszcza wobec EWWiS i EWO. Traktował je jako ciała techniczno-organizacyjne odmawiając tym samym centralnym instytucjom prawa podejmowania uchwał wiążących państwa narodowe. Równie krytycznie odnosili się zwolennicy „Europy państw” do obradującego w Strasburgu Parlamentu Europejskiego, który również nie wydawał im się powołany do odgrywania innej roli, niż tylko doradca.

Gaulliści proponowali metodę współpracy między suwerennymi rządami, polegającą na konsultacjach i wypracowaniu wspólnego stanowiska. Stała wymiana poglądów i uzgadnianie stanowisk między rządami narodowymi uznano za siłę napędową europejskiego procesu zjednoczeniowego. Z nich dopiero zrodzą się nawyki współdziałania oraz poczucie europejskiej solidarności i wspólnoty, które w efekcie doprowadzą „Europę państw” do konfederacji. Według gaullistów europejska współpraca polityczna nie zrodzi się samorzutnie z rozwoju wspólnot gospodarczych. Nie odrzucano natomiast możliwości przekształcenia w przyszłości konfederacji w federację. Choć sam de Gaulle widział taką możliwość jedynie w kategoriach teoretycznych, a nie realnej możliwości. General postrzegał Europę nie jako całość cywilizacyjną, ale jako konglomerat rywalizujących państw, w którym stosunek sił stanowi najważniejszy element. Obawiał się, że zjednoczona Europa może nie być Europą francuską – że może się stać niemiecka. Przesłanką jego ataków na koncepcję ponadnarodową nie była więc obawa o ewentualne naruszenie równości w integracji, ale lęk o utratę pierwszeństwa Francji wśród formalnie równych. Charles de Gaulle porzucił projekt Europy federalnej, ponieważ zdawał sobie sprawę z niemożliwości utrzymania przez Francję pozycji hegemonistycznej w ramach federacji. Poza tym, Europa federalna, nie mogłaby być, jak sądził, niezależna od Stanów Zjednoczonych. Właściwa mu logika wiodła go do przekonania, że tylko Europa państw suwerennych byłaby w stanie osiągnąć tę niezależność. Swojemu rzecznikowi powiedział: „Amerykanie popierali Europę Monneta o tyle, o ile była dla nich środkiem, aby utrzymać, albo wzmocnić ich hegemonię”³⁶. Oparto więc w stronę modelu „Europy ojczyzn”, w stronę konfederacyjnej organizacji równorzędnych mocarstw, w kierunku „zasady jednomyślności” wobec wszystkich decyzji wspólnotowych.

G. Pompidou, który 6 czerwca 1969 r. objął najwyższy urząd w państwie, wprowadził pewne zmiany do francuskiej polityki europejskiej, choć nie odbiegały one zbyt od gaullistowskiego pierwowzoru. Miała to być nadal Europa respektująca odrębność i autonomię państw i narodów. Jej dominującym organem miała być konfederalna Rada Ministrów (rząd), pełniąca także rolę trybunału arbitrażowego w konfliktach między krajami członkowskimi. Wylimitowanie z tej konfe-

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, s. 71.

deralnej Europy czynnika ponadpaństwowego oraz zasada jednomyślności obowiązująca rząd, miały zabezpieczyć państwa narodowe przed naruszeniem ich interesów.

De Gaulle nie wykluczał konfederacji europejskiej, ale suwerenność Francji uważał za nietykalną. Pompidou też opowiadał się za konfederacją, ale ostateczny wynik jej ewolucji rysował mu się inaczej. Na konferencji prasowej z 21 stycznia 1971 r. mówił: „[...] Jeżeli pewnego dnia konfederacja europejska stanie się faktem, to wyłoni się potrzeba, aby powstał rząd europejski, którego decyzje będą wiążące dla wszystkich państw członkowskich”³⁷. W liście do kanclerza W. Brandta z tego samego dnia pisze: „będzie trzeba, aby rząd europejski uwolnił się od odpowiedzialności państwowych i wziął na siebie odpowiedzialność europejską. Nie jestem dogmatykiem”³⁸. G. Pompidou, zgodnie ze swoją naturalną skłonnością, nie wykluczał ani rozwoju konfederacji ku ściślejszym formom zespolenia państw europejskich, ani rządu europejskiego. Ponadto odróżniała go od wizji gaullistowskiej gotowość pogodzenia się z charakterem i kompetencjami istniejących już europejskich wspólnot gospodarczych. Obok tego zintegrowanego europejskiego kręgu, funkcjonującego zgodnie z tzw. metodą wspólnot, miał się znajdować drugi krąg, wyposażony w odrębny mechanizm instytucjonalny, działający na zasadzie współpracy międzyrządowej. W jego gestii znalazłyby się zagadnienia polityczno-gospodarcze i polityczno-militarne. Natomiast nad tą całą „konstrukcją europejską” miał dominować trzeci krąg, tzw. krąg „europejskiego współdziałania” w sferze polityki zagranicznej.

Za zdeklarowanego zwolennika konfederacji europejskiej na francuskiej scenie politycznej uznaje się również G. d’Estaing. Najwyższy urząd w państwie objął 19 maja 1974 r. Jako długoletni minister finansów za prezydentury generała de Gaulle’a, a następnie Pompidou, rozwinął zainteresowanie dla problemów ekonomicznych i walutowych. Stał na czele prawicowej partii republikanów niezależnych, sprzymierzonej z ruchem gaullistowskim, ale pielęgnującej swoją odrębność, m.in. w kwestiach europejskich³⁹. Na konferencji prasowej 21 listopada 1979 r. konfederację definiował jako „organizację, która ma na celu zbliżenie polityk, wytoczenie linii wspólnych działań, ale nie dysponuje możliwością wywarcia przymusu na to czy inne państwo, które nie zgadzałyby się z wybraną linią”⁴⁰. Jednak G. d’Estaing w odróżnieniu od de Gaulle’a nie przewidywał stworzenia nowego systemu obok EWG, ale wewnątrz EWG. W wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” z 1 stycznia 1978 r. deklarował:

[...] konfederacja europejska będzie miała strukturę trójczłonową, wywodzącą się z Rady Europejskiej, gałąź administracyjną do spraw wspólnotowych, wywodzącą się z Komisji, oraz gałąź obradującą i prawodawczą, wywodzącą się ze Zgromadzenia; te trzy gałęzie będą oczywiście oddzielone: podział władz jest cechą konieczną organizacji konfederalnej zachowującej struktury państwowe⁴¹.

³⁷ Ibidem, s. 81.

³⁸ Ibidem.

³⁹ W 1979 r. partia ta przystąpiła do komitetu akcji na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy, założonego przez J. Monnetta. J. Kranz, op. cit., s. 85.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, s. 86.

Jednak w ostatnich latach swojego mandatu G. d'Estaing okazał się niedostępny dla projektów wewnętrznego wzmocnienia Wspólnoty. Głośny raport belgijskiego premiera Tindemans – zalecający m.in. rozszerzenie obszaru decyzji podejmowanych większością głosów, wzmocnienie roli Komisji i włączenie obrony do zakresu działania Wspólnoty – pozostały bez echa w Paryżu. Prezydent sprzeciwił się również rozszerzeniu uprawnień Parlamentu Europejskiego poza granice przewidziane Traktatem Rzymskim dla dawnego Zgromadzenia. Według J. Łukaszewskiego powściągliwość G. d'Estainga wobec projektów instytucjonalnego wzmocnienia Wspólnoty wynikała w pewnej mierze, jak za czasów Pompidou, z konieczności liczenia się z gaullistowskim skrzydłem większości⁴².

Niemiecki wariant koncepcji konfederalnej Europy reprezentowany przez F. J. Straussa przewidywał możliwość przekształcenia w przyszłości konfederacji w federację. Niemiecki gaullista uznał to za warunek swej zgody na Europę konfederalną. Myślenie konfederalne – według niego – może stanowić jedynie fazę przejściową, i to niezbyt długo trwającą, u której końca musi być początek federacji. Uważał, że dobrowolna koordynacja polityki zagranicznej nigdy nie doprowadzi do powstania europejskiego supermocarstwa. Przeciwnie, zmiany polityczne wewnątrz poszczególnych członków konfederacji i nacisk z zewnątrz pozbawiają ją wszelkiej spójności i stabilności. F. J. Strauss podzielał natomiast pogląd de Gaulle'a, że dowolnie narzucone instytucje ponadpaństwowe nie staną się siłą napędową jedności politycznej. Gaullizm zachodnioeuropejski uznawał prymat obrony nad polityką. Odmienne było w tej materii stanowisko Francji, dla której warunkiem wspólnoty militarnej było osiągnięcie wspólnej polityki zagranicznej. Dlatego Strauss proponował powołanie europejskiej wspólnoty obronnej, opartej na zasadzie współpracy międzypaństwowej.

Pierwsze koncepcje politycznej i gospodarczej integracji Europy formułowane były już w minionych stuleciach. Jednak warunki sprzyjające realizacji idei integracji europejskiej pojawiły się dopiero po zakończeniu II wojny światowej.

Spośród ogólnych motywacji politycznych dla powojennych dążeń zjednoczeniowych istotną rolę odegrała historycznie ukształtowana racja stanu. U przywódców francuskich objawiała się ona przez zamiar ograniczania potęgi niemieckiej: gospodarczej – poprzez Plan Schumana, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz militarnej – w niedoszłym Planie Plevena, Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Niepowodzenie utworzenia EWO było porażką dla entuzjastów politycznego jednoczenia Europy, ponieważ oznaczało dochodzenie do zakładanego celu okrężną drogą.

W takiej sytuacji, jedyną możliwą do zastosowania formą realizacji planów zjednoczeniowych stała się integracja gospodarcza. Tak właśnie należy postrzegać utworzenie w 1957 r. – na mocy Traktatów Rzymskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Atomowej. Idea jedności politycznej państw członkowskich Wspólnoty była jednakże, od samego początku działalności EWG, szeroko propagowana, a obok istniejących już w tym zakresie, zgłoszonych

⁴² Ibidem, s. 88.

poprzednio, planów i koncepcji pojawiły się nowe projekty. Jednak zbyt duże rozbieżności zdań co do zasadniczych cech przyszłej unii politycznej, jak i przewaga narodowej racji stanu nad interesem ponadnarodowym przesądziła o rezygnacji z realizacji bardziej ambitnych koncepcji i akceptacji rozwiązań bardziej minimalistycznych. Za takie została uznana przede wszystkim sprawa koordynacji polityki zagranicznej.

Niepowodzenie planu Fouchet'a wstrzymało na kilka lat dyskusję o unii politycznej. Powołany przez szczyt w Hadze Komitet Davignona nie dopracował się definicji celów takiej unii. Zamykający jej prace szczyt paryski w ostatnim zdaniu deklaracji wspominał o utworzeniu do końca stulecia unii politycznej, jednak również nie sprecyzował jej istoty. Pewnego postępu dokonał premier Belgii – L. Tindemans, który w swoim raporcie wspominał o perspektywie stopniowego realizowania unii, rozumianej jako koncepcja o charakterze federalistycznym. Nawet te niewielkie wzmianki o możliwości przyszłego uszczuplenia suwerenności państw członkowskich spotkały się z krytyką tych państw.

Ponadto okazało się, że w ramach Wspólnot Europejskich nie udało się stworzyć podstaw instytucjonalnych do budowania integracji politycznej. Dlatego zdecydowano się na stworzenie struktury międzypaństwowej jaką stała się Europejska Współpraca Polityczna, która będąc systemem konsultacji i koordynacji wspólnej polityki zagranicznej państw członkowskich w przyszłości miałaby kształtować podstawy europejskiej unii politycznej.

EWP stała się sprawnie funkcjonującym mechanizmem negocjacyjnym nie podejmującym decyzji prawodawczych, ale pośrednio mającym wpływ na ich przyjmowanie w ramach Wspólnot Europejskich. Zgadzam się z opinią Z. Czachórra, że utworzenie EWP było konkretnymi udanym krokiem, zmierzającym do wypracowania systemu regularnej polityki zagranicznej⁴⁹.

Odbiciem nastrojów, wyraźnie niechętnych ograniczeniu swobody decyzji państw członkowskich poza konieczną potrzebę, stał się Jednolity Akt Europejski. Najważniejszą zmianą w zakresie politycznej współpracy państw członkowskich było nadanie dotąd nieformalnej Europejskiej Współpracy Politycznej bytu prawnomiędzynarodowego. Akt zarysował także perspektywę utworzenia Unii Europejskiej, której podstawą byłyby z jednej strony Wspólnoty Europejskie, zaś z drugiej współpraca państw w dziedzinie polityki zagranicznej. Zatem modyfikacji Traktatu Rzymskiego (czym był w istocie JAE) nie można uznać, mimo rozbudowanej formy, za rewolucyjne osiągnięcie.

Nie można tego powiedzieć o Traktacie z Maastricht. Tutaj krok w kierunku ponadnarodowości jest znacznie większy. Mocą tego traktatu powołano Unię Europejską oraz przekształcono Europejską Współpracę Polityczną w system Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa państw WE. Jednak bieżące doświadczenia w tych dwóch szczególnych dziedzinach, czyli brak zdecydowania oraz niewielka skuteczność, potwierdzają zasadniczą niedoskonałość przyjętych w Maastricht rozwiązań instytucjonalnych. Szefowie państw i rządów WE nie spodzie-

⁴⁹ Z. Czachór, *System Europejskiej Współpracy Politycznej w integrowaniu Europy*, Toruń 1994, s. 116.

wali się zapewne, że ratyfikacja Traktatu o Unii Europejskiej ujawni, jak duże rozbieżności istnieją między państwami „dwunastki”, a także jak nieufnie wielu obywateli Wspólnoty odnosi się do perspektywy zacieśnienia więzi europejskich. Sytuacja ta uwiarydociła ogromny dystans, jaki istnieje między politykami a społeczeństwami państw WE.

Niemożliwa jest jednoznaczna ocena i próba odpowiedzi na pytanie, na ile powstałe po zakończeniu II wojny światowej projekty budowy unii politycznej zostały wykorzystane współcześnie, przez twórców UE. Generalnie można powiedzieć, że mimo niewątpliwych postępów – nie udało się opracować wspólnych i długoterminowych koncepcji współpracy politycznej w Europie. Nie brak głosów, że wiele dotychczasowych rozwiązań (np. Traktat z Maastricht) oznacza jedynie nadrobienie opóźnień z przeszłości. Z drugiej strony, w dziejach nowożytnych Europa nigdy nie była bliska takiemu zjednoczeniu, z jakim w tej chwili mamy do czynienia. To, czy Europa wykorzysta szansę będzie zależało przede wszystkim od właściwej woli politycznej państw członkowskich WE.