

JOE VERHOEVEN
Lourain, Belgia

WSCHÓD I ZACHÓD — WOBEC PRZEBUDOWY EUROPY

Od czasu, gdy M. Gorbaczow zaangażował Związek Sowiecki w przedsięwzięcie zwane „przebudową” (*pieriestrojka*), historia zmienia się bardzo szybko: dawna Europa „socjalistyczna” wyrzuciła na śmietnik demokrację ludową i gospodarkę planową, żelazna kurtyna rozpadła się w tym samym czasie co mur berliński, Niemcy są znowu zjednoczone, Związek Sowiecki i Jugosławia rozpadają się nieodwołalnie. Stajemy osłupiali wobec gwałtowności rozpadu sowiecko-komunistycznej konstrukcji, którą w czasach zimnej wojny uważano za dużo solidniejszą. Szczerze mówiąc, nikt nie jest obecnie w stanie określić doniosłości tych zmian, którym daleko do zakończenia. Należy poczekać na moment względnej stabilności, aby odważyć się na wyciągnięcie wniosków. Pomimo tego nie ulega wątpliwości, że waga dokonujących się przeobrażeń jest wielka, a ich konsekwencje — jakkolwiek współcześnie ledwie widoczne — będą odczuwalne we wszystkich sektorach życia społecznego. Dwie z tych konsekwencji są już teraz znakomicie widoczne.

Pierwsza dotyczy organizacji społeczności międzynarodowej jako całości. Powinna ona znacznie zyskać wskutek odrzucenia koncepcji „wojny pełzającej”, podtrzymywanej przez — co dopiero rozwiązanej — blok komunistyczny. W praktyce zwłaszcza Organizacja Narodów Zjednoczonych, otrząsnąwszy się z paraliżu, na który była skazana poprzez prawo weta wielkich mocarstw, powinna wreszcie znaleźć okazję do ukazania swoich rzeczywistych walorów. Sankcje podjęte przez Radę Bezpieczeństwa przeciwko Irakowi po jego agresji na Kuwejt wydają się w pełni świadczyć o odzyskaniu skuteczności działania w tym względzie. Aby przykład ten był w pełni przekonujący, można stwierdzić, że powstanie koalicji państw w pewien sposób pomniejszyło znaczenie samej Organizacji, a przez to niejako zagroziło jej wiarygodności¹.

Druga dotyczy bezpośrednio Europy, jak dotąd podzielonej na dwa obozy w granicach zasadniczo nieprzepuszczalnych, pomimo pewnych sygnałów dobrej woli, zauważalnych już w latach osiemdziesiątych. Antagonizmy między blokami w sytuacji, gdy istniała uzasadniona obawa przekształcenia Europy w scenę, na której możliwa byłaby konfronta-

¹ Por. J. Verhoeven, *Etats alliés ou Nations Unies? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweit*. „Annuaire Français de Droit International” 1990, s. 145 i n.

cja pomiędzy wielkimi mocarstwami, spowodowały powstanie po obu stronach żelaznej kurtyny specyficznych struktur mających jednocześnie zapewnić dobrobyt oraz zdolność obronną określonej grupy państw, podczas gdy przyjazne stosunki między tymi ugrupowaniami wydawały się na długo niemożliwe. Organizacja „wschodnia”, zdominowana przez potęgę sowiecką, acz jednoznacznie europejska, opierała się zasadniczo na dwóch filarach: RWPG i Pakcie Warszawskim. System wytworzony przez praktykę Zachodu był dużo bardziej skomplikowany. Należy zauważyć w szczególności, że niektóre państwa niezadowolone ze współpracy poszukiwały możliwości stopniowej integracji w Europie „zjednoczonej”, co spowodowało oryginalność koncepcji „wspólnotowej”, znacznie odbiegającej od tradycyjnej formuły współpracy międzypaństwowej. Jej sukcesu nie sposób przecenić, zwłaszcza gdy liczba członków Wspólnot Europejskich zwiększyła się z początkowych 6 państw do 12, a przyjęcie dalszych państw (Szwecji, Austrii, Cypru, Malty...) jest oczekiwane w bliskiej przyszłości. Trzeba zaznaczyć również, że w niektórych kwestiach wspólnota „atlantycka” bierze górę nad ugrupowaniami czysto europejskimi. Jest to szczególnie widoczne w sprawach obronnych, pozostających w gestii NATO, której głównym uczestnikiem są USA; sprawdza się to także, przynajmniej po części, w kwestiach gospodarczych, o czym świadczy zastąpienie OECE (*Organisation Européenne de Coopération Économique*) przez OCDE (*Organisation de Coopération et de Développement Économique*), nawet jeżeli w tym przypadku chodzi nie tyle o „atlantystów”, co o klub „uprzemysłowionych”.

Te dwa ugrupowania (tj. Wschodu i Zachodu — przyp. tłum.) powstały równolegle, nie próbując nawiązać szczególnych stosunków między sobą. Zmiany w obrębie jednego z nich wywierały z pewnością wpływ na drugie, jednakże nie towarzyszył temu dialog pomiędzy nimi. Bardzo znaczący jest w tym kontekście fakt, że potrzeba było 30 lat na to, by ustanowione zostały oficjalne stosunki pomiędzy EWG i RWPG. Przez długi czas ZSRR odmawiał uznania Wspólnot Europejskich, zanim te ze swej strony nie odmówiły nawiązania stosunków z organizacją państw socjalistycznych. Wspólna deklaracja z 25 czerwca 1988 r. była z pewnością jednym z pierwszych owoców *pieriestrojki*², nawet jeżeli straciła znaczenie wskutek wszystkich zmian, jakie zaistniały od tego czasu. W okresie zimnej wojny jedynie KBWE (Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) stanowiła forum, na którym, przy uniesionej żelaznej kurtynie, dwie Europy mogły się spotkać. Jej struktura pozostawała jednak niedoskonała. Nie można się temu dziwić. „Umowy helsińskie”, którym KBWE zawdzięcza swe powstanie, w rzeczywistości nie

² Por. C. Cova, *La CEE et la pérestroïka*. „Revue du Marché Commun” (dalej: RMC) 1989, s. 449.

stanowią wyrazu woli „wspólnego życia”; zadowalały się zapewnieniem o współlistnieniu na gruncie gwarancji nienaruszalności istniejących granic, niezbędnych dla wzajemnego bezpieczeństwa, w zamian za niesprecyzowane obietnice liberalizacji w Związku Sowieckim. Inaczej mówiąc, KBWE nigdy nie była „wspólnym domem”, którego poszukiwał M. Gorbaczow, zanim ZSRR nie zdeintegrował się.

Struktury „Wschodu” dzisiaj nie istnieją. Jest to logiczne, gdyż nic nie usprawiedliwia ich istnienia od momentu odrzucenia doktryny komunistycznej, z którą były nierozzerwalnie związane. Z kolei organizacje „Zachodu” pozostały pozornie niezmienione. Jest to zrozumiałe, skoro podstawy demokracji zachodnich nie były zagrożone, podobnie zresztą jak ich wola zjednoczenia się w struktury integracyjne, wykraczające poza klasyczną współpracę. Ten względny spokój, tak kontrastujący ze wstrząsami w dawnej Europie socjalistycznej, jest wszakże złudny.

Bez wątpienia wartości, do których Europa jest zasadniczo przywiązana, nie uległy zmianie. Nie oznacza to jednak, że struktury jej mogły pozostać nieczułe na rozpad imperium, któremu przeciwstawiała się wznosząc swe własne konstrukcje. Niepokój jest odczuwalny zwłaszcza w NATO, organizacji tracącej rację bytu wskutek zniknięcia „wroga”, przed którym miała bronić swych członków, nawet jeżeli próbuje się dzisiaj znaleźć dla niej różne inne cele³.

Trudności te są odczuwalne dzisiaj w większym lub mniejszym stopniu we wszystkich innych strukturach europejskich. Jak mogłoby być inaczej, skoro zniknięcie struktur wschodnich zagraża konstrukcji zachodniej, planowanej w całkowicie odmiennych warunkach?

Trzy zagadnienia zasługują na szczegółowe omówienie w tym kontekście: prawa człowieka, współpraca gospodarcza i bezpieczeństwo. W różny sposób każde z nich rzutuje na taką czy inną strukturę istniejącą w Europie (Zachodniej).

Temu właśnie chcielibyśmy poświęcić kilka uwag, ograniczając się do Europy w sensie geograficznym, co wyklucza republiki azjatyckie dawnego ZSRR, zachowując jednocześnie szczególne miejsce, które w razie potrzeby należy przyznać Rosji.

1. PRAWA CZŁOWIEKA

Jedną z najbardziej pozytywnych konsekwencji *pieriestrojki* jest niewątpliwie to, iż umożliwiła ona rozprzestrzenienie się demokratycznych systemów politycznych. W rzeczy samej to właśnie porozumienie wszy-

³ Zob. deklarację londyńską o odnowionym Przymierzu Północnoatlantyckim (5 - 6 VII 1990), dziś zdezaktualizowaną.

stkich Europejczyków dotyczące poszanowania fundamentalnych zasad, pozwoliło na powierzenie Radzie Europy, utworzonej na podstawie traktatu londyńskiego z 5 maja 1949 r., odegrania pierwszoplanowej roli w tym zakresie. Rada Europy bowiem, zgodnie ze sformułowaniem komunikatu końcowego 89 sesji jej Komitetu Ministrów, została utworzona w celu zjednoczenia narodów Europy wokół takich wartości, jak demokracja pluralistyczna, prawa człowieka, państwo prawa, których poszanowanie jest najważniejszą gwarancją stabilności i pokoju na tym kontynencie⁴. Faktem jest, że zgodnie z art. 3 Statutu „każdy członek Rady Europy uznaje zasadę nadrzędności prawa i zasadę, iż każda jednostka poddana jego jurysdykcji powinna korzystać z praw człowieka i podstawowych wolności”. Jak wiadomo, zostały one sformułowane w konwencji rzymskiej z 5 listopada 1950 r. i w uzupełniających ją 9 protokołach dodatkowych.

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej wydają się nie kwestionować szczególnej odpowiedzialności Rady Europy za zachowanie demokracji w czasie, w którym podejmują dzieło zasadniczych przemian politycznych. Węgry, Czecho-Słowacja i Polska zostały członkami Rady; status „specjalnego gościa” został przyznany przez Zgromadzenie Konsultatywne⁵ innym państwom postsocjalistycznym, włączając Albanię, w oczekiwaniu na przeprowadzenie w nich wolnych wyborów.

Może się zdarzyć, że niektórzy obecni członkowie Rady Europy lub posiadający status specjalny, nie przetrwają dokonujących się zmian. Niemal z pewnością dotyczy to Jugosławii, której delegacja nie została już dopuszczona do udziału jako „gość specjalny” w obradach Zgromadzenia Konsultatywnego. Przy tego rodzaju zastrzeżeniu staje się jasne, że Rada Europy nie ułatwi przystąpienia doń państwom Europy Środkowej i Wschodniej wcześniej, zanim nie będą one w stanie trwale zapewnić przestrzegania elementarnych wymogów „liberalnej” demokracji. Nikt nie wątpi, że dzieje się tak z korzyścią dla praw człowieka, których przestrzeganie efektywnie wzrośnie, skoro jurysdykcja Komisji i Trybunału zostanie rozciągnięta na nowe państwa członkowskie. Nie odbywało się to i nie będzie odbywać w przyszłości bez pewnych zastrzeżeń. W chwili obecnej nikt nie kwestionuje znaczenia kontroli wykonywanej przez organy mające swą siedzibę w Strasburgu, o czym świadczy dynamiczny wzrost liczby orzeczeń Trybunału⁶. Niekiedy można byłoby być bardziej krytycznym w stosunku do praw, których prze-

⁴ Strasbourg, 26 listopada 1991 r.

⁵ Zob. art. 55 bis wewnętrznego regulaminu Zgromadzenia.

⁶ Zob. R. Ryssdal, *The Future of the European Court of Human Rights*, 1990, s. 13, który podkreśla, że w ostatnich 2 latach Trybunał rozstrzygnął więcej spraw niż w poprzednich 26 latach.

strzeżenie jest gwarantowane. Rzecz nie w tym, by negocjować ich potrzebę czy istotę; chodzi jedynie o to, że niekiedy wydają się one zbyt restrykcyjne. Europa podchodzi bowiem w tradycyjny sposób do praw obywatelskich i politycznych i nie wglębia się w domenę praw ekonomicznych i socjalnych, sformułowanych w Karcie, której zastosowanie jest bardzo ograniczone. Jednym z istotnych elementów uczestniczenia państw postkomunistycznych w pracach Rady mogłoby być skierowanie uwagi Rady na prawa ekonomiczne i socjalne, które były ich specyfiką⁷. Nikt nie będzie z tego powodu wnosił skarg, przynajmniej spośród tych, którym nie odpowiada liberalizm w jego klasycznej, twardej postaci. Cokolwiek o tym nie powiedzieć, nie podważy to znaczenia Rady Europy, której przyszłość w tej dziedzinie określają głównie obietnice, co nie przesądza o innych rodzajach odpowiedzialności.

Na całość problemu rzuca cień tylko jedna kwestia, ale za to bardzo istotna: konkurencyjna działalność KBWE w tej dziedzinie. W epoce podziału na Wschód i Zachód było rzeczą niezwykle istotną, że prawa człowieka, w szerokim sensie, stanowiły jeden ze składników — z punktu widzenia Zachodu zasadniczy — porozumienia z Helsinek („trzeci koszyk”). Są one do dziś jednym z elementów procesu KBWE, przy czym zyskiwały stopniowo na znaczeniu dzięki wskazywaniu na naruszenia praw człowieka podczas kolejnych spotkań. W rzeczy samej było to jedyne forum, na którym mogły spotykać się demokracje ludowe i demokracje liberalne w Europie, przynajmniej w tym czasie, gdy normy wypracowane w ramach ONZ z różnych przyczyn wydawały się niesatysfakcjonujące. Od czasu likwidacji podziału między Wschodem i Zachodem nic nie usprawiedliwia kontynuacji działalności KBWE w dziedzinie praw człowieka, gdyż dziedzina ta należy do Rady Europy, której skuteczność nie jest kwestionowana i do której wszyscy pragną należeć. Obecnie faktem jest, że KBWE nie zamierza wyrzec się tej działalności. Wręcz przeciwnie. Od czasu *pieriestrojki* KBWE wydaje się w pewnym sensie prowadzić działalność „legislacyjną” w tej dziedzinie, czego dowodem są dokumenty kopenhaski (czerwiec 1990) i moskiewski (wrzesień 1991), niejako kodyfikujące zasady i normy państwa prawnego. Równocześnie państwa członkowskie wydają się zmierzać do powołania nowej instytucji, której celem ma być zapewnienie przestrzegania tych norm; taka konkluzja wynika z propozycji wysuniętej podczas seminarium w Oslo (listopad 1991), by przekształcić Biuro do spraw Wolnych Wyborów, utworzone na mocy Karty Paryskiej i mające swą siedzibę w Warszawie, w Biuro Instytucji Demokratycznych.

⁷ Por. F. W. Hondius w: Institut du droit de la paix et du développement (Université de Nice Sophia Antipolis), Les droits de l'homme et la nouvelle architecture de l'Europe, 1990, s. 9.



Nie można nie zachować rezerwy wobec propozycji, która najpierw wywołała poważne zastrzeżenia ze strony niektórych uczestników i która spowodowałaby przejście od Rady Europy części odpowiedzialności, którą ta ostatnia dotąd z powodzeniem ponosiła. Nic nie usprawiedliwia również próby dublowania jej działań, zarówno w zakresie obowiązujących norm, jak i wypracowania mechanizmów, które pozwoliłyby na kontrolowanie ich przestrzegania. Nie jest wykluczone, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej będą miały na to własny pogląd. To właśnie Rada Europy powinna znaleźć środki korygujące lub dostosowawcze, bez potrzeby powoływania do życia jakiejś nowej instytucji. Nie byłoby większego niebezpieczeństwa jak zadowolenie się zobowiązaniami o charakterze politycznym, gdyż prowadziłyby to do rezygnacji z zobowiązań prawnych w tej dziedzinie i lekceważenia decyzji władz powołanych w celu zapewnienia ich realizacji.

Jedyną trudność polega na tym, że Kanada i USA, uczestniczące w KBWE, nie są i nie mogą być bez rewizji Statutu członkami Rady Europy. Nie można tego lekceważyć, nawet jeżeli oba te państwa nie wydają się bezpośrednio zaangażowane w sprawy europejskie, przynajmniej w sytuacji, gdy nie trzeba już poważnie obawiać się agresji sowieckiej. Można to jednak rozwiązać w inny sposób, a nie tworząc strukturę rywalizującą z istniejącą, a do tego pozbawioną rzeczywistej, obiektywnej użyteczności.

2. WSPÓLPRACA GOSPODARCZA

Właśnie na płaszczyźnie gospodarczej przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej są najbardziej spektakularne, ponieważ dawni zwolennicy gospodarki planowej bez zastrzeżeń deklarują wprowadzanie zasad gospodarki rynkowej. Ta przemiana może niekiedy budzić pewne zastrzeżenia. Nie chodzi przy tym o podważenie szczerości intencji czy też o to, że skuteczność przemian może być ograniczona przez rozmiary ubóstwa, odkrywane przy tej okazji. Chodzi przede wszystkim o to, aby nie być zmuszonym do przejścia, pod pretekstem konieczności wzrostu wydajności pracy, do nieludzkiego, „wczorajszego” kapitalizmu, lekceważąc cenne zdobycze „socjalizmu”, które nie mają nic wspólnego z tragicznymi błędami komunizmu sowieckiego. Powiedziawszy to, należy uznać powrót do ekonomii wolnorynkowej za nieodwracalny, co z kolei pozwoli dawnym członkom RWPG na włączenie się do trwających od dawna starań Europy Zachodniej o współpracę, niezbędną dla powszechnego dobrobytu.

Rozpad Europy socjalistycznej nie mógł więc nie dotyczyć EWG, która w sferze gospodarczej zajmuje niewątpliwie czołowe miejsce na sce-

nie europejskiej. Jej początkowa rywalka — EFTA — nie jest w stanie, o ile w ogóle kiedykolwiek była, pozbawić ją pierwszeństwa i zaproponować wiarygodną alternatywę dla integracji gospodarczej realizowanej na mocy traktatów rzymskiego i paryskiego. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie popełniły przy tym błędu. Nie będąc już usatysfakcjonowane umowami o współpracy zawartymi w następstwie wspólnej deklaracji EWG-RWPG, których podstawy były dyskusyjne⁸, dały jednoznacznie wyraz swym zamiarom przystąpienia do Wspólnot Europejskich.

Nie można powiedzieć, że ten wniosek spotkał się z bardzo entuzjastycznym przyjęciem. To właśnie Wspólnota uruchomiła program pomocy dla państw reformujących radykalnie swój system ekonomiczny i instytucje polityczne⁹. Pomoc ta, od początku bardzo szeroko zakrojona, nie tylko się nie zmniejszyła, lecz stale się powiększa, zwłaszcza w sferze pomocy żywnościowej, gdzie ujawniły się poważne niedostatki. To Wspólnota spowodowała powstanie wyspecjalizowanego banku w tym celu — Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, o którego utworzeniu zdecydowano w Strasburgu 8-9 grudnia 1989 r.¹⁰ Nie można więc podważać woli Wspólnot popierania bez zastrzeżeń państw postkomunistycznych na ich drodze powrotu do gospodarki liberalnej; solidarność Wspólnoty z dawną Europą komunistyczną została przy tym kilkakrotnie potwierdzona, np. przez Radę w Rzymie w dniach 14-15 grudnia 1990 r. Jednakże nie oznacza to, by Wspólnota była skłonna przyjąć te państwa po prostu i bez zastrzeżeń jako swych członków. Pojawiają się tutaj dwa zasadnicze problemy, różne, lecz niewątpliwie wzajemnie powiązane.

Formalnie nie ma przeszkód do natychmiastowego przystąpienia, gdyż państwa Europy Środkowej i Wschodniej są niewątpliwie „państwami europejskimi” w rozumieniu art. 237 traktatu EWG. Problem polega na tym, że trudno byłoby włączyć do zintegrowanego systemu gospodarki państwa, które znajdują się na znacznie niższym poziomie, nie pozwalającym na uczestniczenie w tym systemie bez nadmiernej szkody dla jednej i drugiej strony. Trudność ta jest zrozumiała. Z całą pewnością przeszkoda ta nie ma charakteru absolutnego. Wystarczyłoby wynegocjować przeprowadzenie niezbędnych zmian, przynajmniej w okresie przejściowym, by przystąpienie mogło nastąpić bez wielkich szkód. Postanowiono jednak zastosować formułę przejściową, a Komisja określiła we wrześniu 1990 r. „generalną kategorię umów o stowarzyszeniu (umów europejskich) pomiędzy EWG i państwami Europy Środkowej i Wschodniej”,

⁸ Por. N. Fernandez Sola, *Relations avec les pays de l'AELE et de l'Est. Aspects juridiques*. RMC 1990, ss. 210 - 212.

⁹ Por. zwi. D. Reville Sarat, *L'assistance de la Communauté à la Pologne et à l'Hongrie*. RMC 1990, s. 14 i n.

¹⁰ *Europe Documents*, nr 1646/47, 7 IX 1990.

która miałyby pozwolić tym państwom „lepiej kierować przejściem od gospodarki państwowej i sztucznego podziału pracy do bardziej racjonalnych struktur ekonomicznych oraz pełniejszego uczestniczenia w światowym systemie gospodarczym”¹¹. Dokładna treść tych umów, z których pierwsze — z Węgrami, Polską i Czecho-Słowacją — powinny być podpisane wkrótce, nie jest jeszcze oficjalnie znana. Nikt nie może jednak podawać w wątpliwość tego, że świadczą one o woli trwałego zakotwiczenia dawnych państw komunistycznych w konstrukcji europejskiej, co wiąże się ze spełnieniem wymogów w zakresie demokratyzacji, a nie wyłącznie gospodarki. Prawdą jest, że praktyka Wspólnoty zna różnego rodzaju „stowarzyszenia”, których zakres jest bardzo nierówny. Jest jednak oczywiste — a przeciwne rozumowanie byłoby pozbawione logiki — że stowarzyszenie z Europą Wschodnią ma znaczenie szczególne, gdyż jest wprost określane jako mające na celu przygotowanie przyjęcia państw wschodnioeuropejskich, które w chwili obecnej byłoby niekorzystne. Jest prawdopodobne, że te państwa będą od początku uczestniczyły w „europejskiej przestrzeni gospodarczej”, którą państwa członkowskie EWG i EFTA postanowiły ostatnio powołać z dniem 1 stycznia 1993 r. Według austriackiego ministra spraw zagranicznych, Aloisa Mocka, przestrzeń owa powinna stanowić „stadium pośrednie dla państw Europy Środkowej i Europy Wschodniej, które pozwoliłoby im szybciej dołączyć do zachodnich norm ekonomicznych”¹².

W chwili obecnej przebudowa musi odpowiadać nakazom ekonomicznym: jak pogodzić wymagania Wspólnego Rynku ze zniszczeniem struktur odziedziczonych po gospodarce socjalno-komunistycznej? Poza tym w grę wchodzi jeszcze uczestniczenie w całokształcie polityki europejskiej. Trzeba zaakceptować to, że powrót do struktur demokratycznych i — jak się przynajmniej oczekuje — do prosperity gospodarczej — prowadzi do osłabienia roli państwa narodowego, którego model już się przeżył. Jedność europejska i demokracja wydają się dzisiaj iść ze sobą w parze. Jest to jedna z lekcji wyciągniętych ze zjednoczenia Niemiec, w związku z czym obawiano się rozbudzenia nacjonalizmu. Zdaniem kanclerza H. Kohla, „wspólny dom niemiecki nie może być zbudowany inaczej, jak tylko pod dachem europejskim”¹³. *Mutatis mutandis* to stwierdzenie jest — powinno być? — prawdziwe dla wszystkich dawnych członków Europy socjalistycznej. To wskazuje jednoznacznie, że nie chodzi tylko o stworzenie warunków, w których funkcjonować będzie gospodarka rynkowa z korzyścią dla wszystkich; bardziej rzecz idzie o określe-

¹¹ Por. F. I. Shihata, *The European Bank for Reconstruction and Development. A Comparative Analysis of the Constituent Agreement*, 1991.

¹² „Libération” z 23 X 1991.

¹³ Przemówienie w Dreźnie, 19 XII 1989 r.

nie takich przesłanek, które pozwolą zrealizować „zjednoczoną Europę”, zabezpieczoną przed podziałem na Wschód i Zachód, który właśnie został przewyżniony.

Problem ten ma jeszcze aspekt techniczny, który nie jest związany wprost z ewentualnym uczestnictwem państw Europy Środkowej i Wschodniej: w jaki sposób Wspólnota powinna kontynuować budowanie jedności politycznej w miarę osiągania celów szczegółowych, które określili założyciele? Zadanie to nie jest łatwe. Wskazują na to Jednolity Akt Europejski z 1986 r., jak również Unia Europejska, co do której decyzję podjęto w Maastricht 9-10 grudnia 1991 r. Nawet jeżeli ich efekty wydają się na pierwszy rzut oka wątpliwe i trudne do oceny, świadczą o woli utrzymywania się na drodze do jedności europejskiej, czego można tylko pogratulować, zwłaszcza w momencie zakończenia „zimnej wojny”, bowiem fakt ten mógłby zachęcić niektórych do podważenia sensu dalszych wysiłków integracyjnych w sytuacji, w której suwerenności nie już nie zagraża.

Zjednoczona Europa pragnie dla siebie struktury federalnej, o czym świadczy tak specyfika mechanizmów jej „ponadnarodowych” decyzji, jak i cel integracji: zastąpienie w przyszłości państw w Europie przez „blok” europejski. W wyniku otwarcia na Wschód należałoby zapytać, czy propozycja ta w obu aspektach jest nadal aktualna.

Bez względu na to, jakie by istniały niedomówienia Komisji, nie można wątpić, że Wspólnota zostanie wkrótce w znaczny sposób powiększona. W Europie Zachodniej wielu nalega na szybkie rozszerzenie Wspólnoty, na czele z Austrią i Szwecją, co jest o tyle kuriozalne, że właśnie politycy tych dwóch państw powinni *a priori* odrzucić organizację „zaangażowaną” jako niezgodną z zasadą neutralności. Turcja również chce należeć do Wspólnoty, nawet jeżeli sprawa ta wydaje się marginalna¹⁴. Wiele jest państw w Europie Środkowej i Wschodniej, które po upływie okresu „stowarzyszenia” poproszą o przyjęcie do Wspólnoty. Jedynym wyjściem będzie dopuszczenie ich. Nie bardzo wiadomo, jak w tej sytuacji mogą być utrzymane dzisiejsze metody i środki funkcjonowania mechanizmu Wspólnoty. Już w tej chwili pojawiają się konflikty we Wspólnocie „dwunastki”; istnieje prawdopodobieństwo, że będą one narastały, gdyż potężna maszyna negocjacyjna, jaką jest Rada, stanie się bezużyteczna. Trzeba będzie zatem wypracować odpowiednie metody negocjacji przydatne dla nowego ugrupowania. Można tylko mieć nadzieję, że umacniana będzie „ponadnarodowość”, aby zachować sprawność organizacyjną charakteryzującą Wspólnoty od początku. Z technicznego punktu widzenia nie jest to niemożliwe. Nie są one

¹⁴ Por. J. Bourrinet, *La CEE confrontée à la demande d'adhésion de la Turquie*. RMC 1989, s. 78 i n.

nieograniczone. Wydają się, zwłaszcza politycznie, mało prawdopodobne, bez względu na to, jak znaczny byłby zapal Europejczyków do budowania jedności. Będzie można zaobserwować wysiłki zmierzające do uzyskania większej elastyczności i decentralizacji, postulowanych już dzisiaj jako poszanowanie „odrębności”. Inaczej mówiąc, Europa powinna zmierzać bardziej w kierunku konfederacji, jak zasugerował to w swym orędziu prezydent Mitterrand w dniu 31 grudnia 1989 r.

Formuła ta jest daleka od uzyskania jednomyślnego poparcia, gdyż dopatrywano się w niej pewnego odejścia od idei integracji europejskiej. Ten punkt widzenia nie jest słuszny. Problem nie w tym, by być bardziej lub mniej Europejczykiem. Jest jeszcze wystarczająco wcześnie, by stworzyć w Europie struktury zdolne do efektywnego rozstrzygania przyszłych problemów. Nic w tym względzie nie usprawiedliwia podporządkowania państw biorących udział w integracji jakiejś strukturze „ponadnarodowej”, zgodnej z jakąś logiką federacji. Jeżeli wskutek integracji europejskiej państwo stopniowo zaniknie, to nie w tym celu, by odtworzyć jakies „superpaństwo” europejskie. Trzeba organizować Europę postnarodową, wynajdując takie struktury, które pozwolą jej stać się czołą wyzwaniom przyszłości, z jednoczesnym poszanowaniem autonomii i różnorodności jej części składowych.

3. BEZPIECZEŃSTWO

Od dawna już Wspólnota nie jest jedynie „wspólnym rynkiem”, pomimo że to było początkowo jej podstawowym celem. Nie przestaje ona wkraczać w nowe dziedziny, skądinąd nie bez licznych niejasności, za które trzeba płacić mniej lub bardziej ukrytymi niezgodnościami między członkami. Środowisko, badania naukowe, „wspólnota ekonomiczna i społeczna” stały się w ten sposób dziedzinami, za które Wspólnota przejmuje odpowiedzialność, przynajmniej częściową, podobnie jak za stale intensyfikowaną „współpracę polityczną” pomiędzy państwami członkowskimi. Jednolity Akt Europejski stwierdzał zresztą oficjalnie, że „Wspólnoty Europejskie i europejska współpraca polityczna mają na celu wspólne przyczynienie się do konkretnych postępów w budowie Unii Europejskiej”¹⁵. To właśnie owo rozszerzenie kompetencji Wspólnoty, w połączeniu ze znacznym zwiększeniem się ilości członków, wymaga ponownego przemyślenia ze względu na mechanizmy działania, przy czym należy ustrzec się przed prostą transformacją dawnych schematów myślenia kategoriami państwowymi.

Jeden tylko problem aż do ostatnich miesięcy był niemal całkowicie

¹⁵ Art. 1.

ignorowany przez Wspólnotę: obrona i bezpieczeństwo Europy¹⁶. Dlaczego? Trudno odpowiedzieć na to z całą jasnością, biorąc pod uwagę fakt, że zdecydowane odrzucenie w 1954 r. projektu Europejskiej Wspólnoty Obronnej nie skłaniało władz Wspólnoty ani jej członków do poszukiwania nowych rozwiązań w dziedzinach szczególnie konfliktowych. Można to zrozumieć, lecz trzeba też brać pod uwagę, że dotąd nie było właściwie potrzeby „wspólnotowego” podejścia do tej problematyki. NATO i Unia Zachodnioeuropejska (UZE), utworzone na mocy układów paryskich z 1954 r. w celu włączenia ówczesnej RFN w zachodni system obrony, przy zachowaniu jednoczesnej kontroli nad jej ponownym uzbrojeniem, wystarczały dla ochrony Europy (Zachodniej) przed groźbą, jaką stanowił dla niej „imperializm” sowiecki. Co do innych kwestii, żadne niebezpieczeństwo „wewnątrz europejskie” nie usprawiedliwiałoby tworzenia specjalnych struktur na potrzeby państw, od dawna stabilnych, pomiędzy którymi pokój wydawał się ostatecznie ustanowiony. Nie można wątpić w tej mierze w UZE; natomiast działalność NATO była uwarunkowana istnieniem problemu niemieckiego, w związku z czym organizacja ta nie była powołana do sprawowania, nawet w pomocniczy sposób, jakiegokolwiek „wewnętrznej” funkcji w Europie Zachodniej.

Zmiany, które nastąpiły na Wschodzie, spowodowały również zmianę opcji obronnej. Nie ma obecnie wroga „zewnętrznego”, który usprawiedliwiałoby istnienie paktu obronnego, podczas gdy istniejący układ sił zwiększa ryzyko zagrożeń „wewnętrznych”. Tym, którzy w to wątpili, kryzys jugosłowiański wykazał dobitnie, że Europa nie może pozostać obojętna, jeżeli chce uniknąć zniszczenia Bałkanów i napływu uciekinierów do jej państw. W chwili obecnej rozwiązywanie kryzysu jest doskonale improwizowane. Podczas gdy Chorwacja i Serbia unicestwiają się wzajemnie na gruzach tego, co początkowo nazywało się „państwem Serbów, Chorwatów i Słoweńców”, „konferencja” stara się z dnia na dzień negocjować kolejne zawieszenia broni, stale łamane, i znaleźć na dłuższą metę warunki kompromisu, który pozwoliłby w pokojowy sposób zlikwidować Jugosławię. Misja ta nie jest, jak dotąd, specjalnie przekonywająca. Nie wiadomo dokładnie, kto co robi, w jakich warunkach i pod czyją kontrolą... Różne organizacje „europejskie” włączają się w sposób bezładny do dyskusji, w której Europa jest pozbawiona głosu, wyraźnie i jednoznacznie słyszalnego. Znajdujemy się niejako w sytuacji podobnej do istniejącej w czasie wojny domowej w Hiszpanii w 1936 r. Porażka jest jednak dużo bardziej widoczna; przejawia się chociażby w tym, że to ONZ została wezwana do bezpośredniego zajęcia się problemem, niezależnie od priorytetów

¹⁶ Traktaty rzymski i paryski nie formułują w tym względzie żadnych jednoznacznych wyłączeń, inaczej niż formuła art. 1(d) Statutu Rady Europy.

przyznawanych przez nią generalnie rozwiązaniom regionalnym. Nie można się temu dziwić, skoro Europa nie posiada odpowiednich struktur.

Obecnie następuje zmiana, od kilku miesięcy pojawiają się głosy, by zorganizować wspólny system bezpieczeństwa, odpowiadający konstrukcji europejskiej. Proponowane formy są różnorodne, niejednokrotnie bardzo ambitne, jak na przykład projekt wspólnego korpusu francusko-niemieckiego. Jednak te projekty nie mają jednomyślnej akceptacji. Pomimo tego nikt, nawet Anglia — tak przywiązana do swoistego pojmowania suwerenności — nie wydaje się odrzucać zasady europejskiej organizacji obronnej. Sama idea jest ogólnie akceptowana, lecz nie ma wspólnej koncepcji jej realizacji.

W liście skierowanym w dniu 14 października do H. Lubbersa, urzędującego holenderskiego przewodniczącego Rady Europejskiej, H. Kohl i F. Mitterrand zaproponowali wprowadzenie do przyszłego traktatu o Unii Europejskiej „artykuł o bezpieczeństwie i obronie, któremu towarzyszyłyby (...) deklaracja o priorytetach polityki zagranicznej i wspólnym bezpieczeństwie oraz deklaracja państw członkowskich UZE o współpracy między UZE, Unią i Paktem Atlantyckim”¹⁷. Rada Europejska w Maastricht (9-10 grudnia 1991 r.) zgodziła się z propozycjami prowadzenia „wspólnej” działalności w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Działalność ta została określona jako jedna z trzech zasadniczych osi Unii Europejskiej. Przy tej okazji państwa członkowskie UZE oficjalnie stwierdziły „potrzebę wypracowania prawdziwej tożsamości europejskiej w sferze bezpieczeństwa i obrony” podkreślając jednocześnie, że „UZE będzie rozwijała się jako część składowa struktur obronnych Unii Europejskiej oraz jako środek wzmacniający europejski filar przymierza atlantyckiego”.

Długo pozostająca w letargu, pomimo prób jej ożywienia, Unia Zachodnioeuropejska została w ten sposób wysunięta na czoło przebudowy europejskiej. Jest ona powołana do odgrywania roli pierwszoplanowej, przynajmniej dopóki nie dokonają się zmiany spowodowane przez rozpad komunizmu sowieckiego. Nowe zadania spowodują prawdopodobnie rozbudowę dotąd fragmentarycznych struktur i rozszerzenie funkcjonowania tej organizacji. Na razie państwa członkowskie przy okazji szczytu europejskiego w Maastricht zdecydowały przenieść do Brukseli siedzibę Rady i sekretariatu UZE. Podkreśliły ponadto, że „przedstawicielstwo w Radzie UZE powinno mieć taki charakter, by mogła ona wykonywać swe funkcje w sposób ciągły”. Stwierdzono przy tym, że „państwa członkowskie mogą posłużyć się formułą »podwójnego parasola«, złożonego z ich przedstawicieli przy Przymierzu (atlantyckim) i przy ZSRR”.

¹⁷ Por. tekst listu w: „Le Monde” z 17 X 1991.

Jest oczywiste, że UZE jednocześnie będzie musiała się rozszerzyć, gdyż trudno byłoby, aby 9 państw¹⁸ będących obecnie jej członkami, prowadziło jakąś politykę wewnątrz europejską, zwłaszcza w czasie, gdy nowe państwa chcą należeć do Wspólnoty Europejskiej. Nie ulega kwestii, że w przyszłości jej częścią powinny stać się także państwa Europy Środkowej i Wschodniej, w których przemiany obejmować będą także problemy bezpieczeństwa. Jest to oczywiste, nawet jeżeli jeszcze jest zbyt wcześnie, by już teraz je włączyć. Państwa członkowskie zgadzają się z tym, skoro w komunikacie wydanym po spotkaniu Rady Ministrów UZE w Bonn 18 listopada 1991 r. „potwierdzono zamiar wzmocnienia pokoju i stabilizacji w Europie poprzez intensyfikację dialogu na temat bezpieczeństwa i współpracy między UZE i państwami Europy Środkowej i Wschodniej, włączając państwa bałtyckie i Związek Sowiecki”. W szczególności zapowiedziano zaproszenie w 1992 r. ministrów spraw zagranicznych i obrony Bułgarii, Węgier, Polski, Rumunii i Czecho-Słowacji na nadzwyczajne spotkanie ministrów UZE. Odpowiadając na zapytanie Rady organizacji, H. D. Genscher stwierdził: „Przy tej okazji powinniśmy wspólnie zdecydować o utworzeniu Rady Konsultacyjnej, jak również o podjęciu innych form współpracy”¹⁹.

Drogi prowadzące w przyszłości, do powszechnego uczestnictwa wydają się zatem jasno określone, nawet jeżeli potrzeba jeszcze pewnego czasu na ich jednoznaczne wytyczenie.

WNIOSKI

Przez długi czas Europa Zachodnia myślała tylko o sobie i nie interesowała się tym, co działo się po drugiej stronie „żelaznej kurtyny”, chyba że chodziło o obronę przed ewentualną agresją, która jednak stawała się coraz mniej prawdopodobna w miarę, jak świat akceptował koncepcję „współistnienia”. Niektóre z tych państw dążyły do stopniowej integracji. Ich sukcesy w dziedzinie gospodarki i handlu były niekwestionowane, a realizacja w 1993 r. wielkiego wspólnego rynku stanowi ukoronowanie procesu zapoczątkowanego na początku lat pięćdziesiątych. Złożona początkowo z sześciu członków założycielskich, dziś licząca dwanaście państw, a w przyszłości pewnie liczniejsza, Wspólnota wysunęła się na pierwszy plan konstrukcji europejskiej. Nie można się więc dziwić, że inne instytucje europejskie zostały odsunięte w cień.

Dla Zachodu Europy „inna” Europa nie była więc przed nastaniem

¹⁸ Siedmiu sygnatariuszy protokołu paryskiego z 23 X 1954 r.: RFN, Anglia, Belgia, Francja, Włochy, Luksemburg i Holandia, a także Hiszpania i Portugalia, które przystąpiły w 1988 r.

¹⁹ „Le Figaro” z 5 XII 1991.

ery Gorbaczowa przedmiotem rzeczywistego zainteresowania, nawet jeśli sztuczny był podział kontynentu zachowującego jedność kulturową. Uwaga Europy skupiała się na Japonii i USA, przynajmniej z tym kierunkiem wiązały się priorytety, zwłaszcza że było to uzasadnione ewentualnymi sukcesami polityki gospodarczej i handlowej. Oczywiście Wspólnota знаła problemy zacofania; nie przywiązywała jednak w tym zakresie wagi do Europy socjalistycznej.

Pieriestrojka i jej nieprzewidziane następstwa zmieniły wszystko, otwierając całą przestrzeń europejską przed odpowiedzialnymi za jedność Europy.

Należy w konsekwencji odnaleźć wspólny dom, o którym mówił Gorbaczow. Początkowo można było przypuszczać, że zadanie to przypadnie Radzie Europy, ku której kierowały się wszystkie spojrzenia. Jakkolwiek niezastąpiona w obronie praw człowieka, nie wydaje się dzisiaj, by organizacja ta mogła spełnić takie zadanie. Do jego wykonania zdolna jest jedynie powiększona Wspólnota. Jest to także podstawowym przedmiotem traktatu o Unii Europejskiej, którego zasady uzgodniono w Maastricht, niezależnie od niezliczonych „szarych stref” otaczających tę umowę. Unia nie będzie zatem klubem otwartym jedynie dla nielicznych uprzywilejowanych; chciałaby być miejscem, w którym spotkają się wszystkie narody europejskie.

Będzie to wymagało reorientacji instytucji już istniejących, o czym świadczy nowa rola, jaką przypisuje się UZE w sferze bezpieczeństwa. W tym radykalnie zmienionym krajobrazie nie może dziwić, że likwiduje się lub zmienia istniejące struktury, by zrealizować wreszcie marzenie o zjednoczonej Europie. Możliwe jest przy tym przypisywanie niektórym z tych instytucji ról zgodnych z ich specyfiką. Nieunikniona jest przy tym pewna przejściowa „zmienna geometria”. Nie jest to nic złego, jeżeli prowadzić ma do ułatwienia przemian. Różnicowania te powinny w dłuższym okresie zniknąć. Stawką będzie zatem znalezienie formuły rządów, która będzie demokratyczna i skuteczna, szanująca różnicowanie i autonomię każdego członka Europy. Jest prawdopodobne, że wymagać to będzie wprowadzenia zmian w istniejących dzisiaj strukturach europejskich, co oznacza przebudowę związaną z rezygnacją z tradycyjnych struktur federalnych. Z pewnością położyły one wielkie zasługi, gdyż inspirowały integrację. „Wielka” Europa będzie wymagała jednak mechanizmów bardziej kompleksowych, można powiedzieć bardziej „konfederacyjnych”, jeżeli owo XIX-wieczne pojęcie odpowiadałoby stawce, którą jest znalezienie „dobrej” formuły rządów dla XXI w.

Grudzień 1991 r.

Tłumaczenie: Władysław Czapliński