

## **Michał Dorociak: Idea federalizacji – nieodłączna siostra integracji europejskiej**

Idea stworzenia ponadnarodowej federacji towarzyszyła integracji europejskiej od samego jej początku. Chociaż ostatnio pozostawała słowem wręcz zakazanym, bezsprzecznie znajduje się ona w „DNA” projektu europejskiego, co jakiś czas powracając do dyskusji głównego nurtu – przeczytaj tekst z „Teologii Politycznej Co Tydzień”: Superpaństwo UE?.

### ***Arche i telos***

Wynik referendum w Wielkiej Brytanii decydujący o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej powoduje fundamentalną zmianę krajobrazu powojennej integracji europejskiej. Chociaż formalnie nie jest to pierwsze terytorium, które wyłączy się ze wspomnianego procesu (w 1985 r. z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wystąpiła Grenlandia, która 6 lat wcześniej uzyskała szeroki zakres autonomii w ramach Królestwa Danii, do którego wciąż należy), ze względu na polityczną rangę Monarchii Windsorów jest to wydarzenie o dużo poważniejszych konsekwencjach. Nie da się o nim zapomnieć i traktować jako co najwyżej „wypadek przy pracy”, jak to jest w przypadku Grenlandii. Prowadzi do zakwestionowania wizji „pochodu Rozumu przez dzieje” dążącego do stworzenia uniwersalnego państwa homogenicznego – „Królestwa Wolności”, którego ideę rozwijali G.W.F. Hegel i jego pilni uczniowie – Alexandre Kojève i

Francis Fukuyama. „Poszerzanie i pogłębianie integracji” – tak mogłaby brzmieć dewiza europejskich elit, które w sposób niewysłowiony wprowadzały w życie po II wojnie światową heglowską filozofię historii. O ile „Brexit” może doprowadzić do zanegowania pierwszego elementu tego hasła - który wydawał się nabrać nowej dynamiki w 2004 r. wraz z wejściem do UE 10 nowych członków, głównie państw byłego bloku wschodniego - o tyle ma on jednocześnie szansę doprowadzić do wzmocnienia drugiego członu wskazanej maksymy. Jest to widoczne zwłaszcza na przykładzie wspólnego listu ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Francji (Steinmeiera i Ayraulta), opublikowanym krótko po ogłoszeniu wyników brytyjskiego referendum. Interpretowany jako wezwanie do budowy europejskiego „super-państwa” wznicił poważne dyskusje o celu europejskiej integracji. Chcąc w pełniejszy sposób zmierzyć się z tym pytaniem, powinniśmy jednak sięgnąć do fragmentu otwierającego platońskiego „Fajdrosa”: „skąd przychodzimy i dokąd idziemy?” W tym wprowadzeniu do jednego z fundatorskich dla europejskiej cywilizacji dzieł ujawnia się nierozzerwalne połączenie *arche* (źródła) i *telos* (celu) wszelkiej formy ludzkiego działania. Wydaje się, że również w przypadku Unii Europejskiej nie jest możliwe właściwe zrozumienie jej dzisiejszego kierunku bez powrotu do jej fundamentów. Pragnąc zastanowić się, czy federacja jest przyszłością Europy, należy więc w pierwszej kolejności przyrzeć się początkom powojennej integracji na Starym Kontynencie i usytuowaniu w nich koncepcji federacyjnej.

## **Hekatomba i jej przyczyny**

Wojny były nieodłącznym elementem europejskiej historii i kultury. Etos wojownika-rycerza-żołnierza był ideałem, do którego dążono i który organizował całą przestrzeń symboliczną. Wojna była tylko

kontynuacją polityki „innymi środkami”. Starciem równych sobie suwerennych państw narodowych, konkurujących o zdobycie możliwie największego terytorium, będącego stawką w geopolitycznych rozgrywkach. Już I wojna światowa mocno nadwyrężyła ten tradycyjny obraz. Prowadzone w jej ramach działania zbrojne, które ciągnęły się przez 4 lata i doprowadziły do śmierci 14 milionów ludzi, okazały się być dużo bardziej śmiertelne niż walki, do których przyzwyczajone były społeczeństwa Europy i których oczekiwano również tym razem. Gwałtowny rozwój techniki przełożył się na rozprzestrzenienie się uzbrojenia o niespotykanej dotąd sile rażenia. Traktat wersalski uchwalony podczas konferencji paryskiej zamykającej I wojnę światową okazał się być jednak niezdolny do zapobiegnięcia kolejnemu konfliktowi o skali globalnej. Upokorzenie społeczeństw państw zwyciężonych przez warunki traktatów pokojowych, ich rosnąca militaryzacja, narastanie konfliktów narodo-etnicznych, wielki kryzys lat trzydziestych, niezadowolenie z funkcjonowania nowopowstałych instytucji demokratycznych to tylko niektóre z czynników, które doprowadziły już w 1939 r. do wybuchu następnej wojny. Trwając o 2 lata dłużej i pochłaniając kilkukrotnie więcej ofiar, doprowadziła do trwałej zmiany w świadomości Europejczyków. Zdawano sobie sprawę, że kolejny taki konflikt może doprowadzić do planetarnej zagłady. Przerażała nie tylko jego skala, ale również wynikające z niego totalne zaprzeczenie moralnym fundamentom kultury europejskiej, które objawiło się w holocauście. Wojna miała odtąd na stałe zniknąć z pola możliwych doświadczeń. Pokój stał się rzeczą pożądaną za wszelką cenę. By skutecznie zapobiec kolejnej wojnie trzeba było jednak dogłębnie przemyśleć przyczyny dwóch ostatnich.

Jedną z nich była już wspomniana – dynamiczny rozwój techniki, która wyemancypowała się spod kontroli człowieka, stając się celem samym w sobie i „oddalając nas od „Bycia””, jak pisał Martin Heidegger. Próba objęcia techniki pewnymi ograniczeniami i zapanowania nad jej nieskończonymi możliwościami widoczna była zwłaszcza w charakterze nowej nie-wojny: „Zimnej Wojny”, w której strategią obu stron była „Mutual Assured Destruction” (Wzajemnie Zagwarantowane Zniszczenie) opierająca się na wyścigu zbrojeń. Zwycięzcą od tej pory miał być nie ten, kto pokonał przeciwnika, lecz ten, kto był w stanie skutecznie odwieść go od pomysłu użycia swojego arsenału. W Europie skupiono się natomiast na stworzeniu systemu ponadnarodowej kontroli nad przemysłem ciężkim, który w sytuacji rosnących nastrojów militarystycznych staje się zapleczem przemysłu zbrojeniowego. Taka była dokładnie idea stojąca za stworzeniem w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.

Drugą z zidentyfikowanych przyczyn był XIX-wieczny wynalazek, który miał być odpowiedzią na upadek wiary w tradycyjne źródła legitymizacji władzy monarszej, opierające się na „Boskim namaszczeniu”. Przejście od nowożytnych monarchii absolutnych do nowoczesnych republik demokratycznych wymagało jasnego wytyczenia granic nowego podmiotu suwerenności, którym w miejsce księcia stał się lud. Dzięki nowemu rozwiązaniu z jednej strony możliwe okazało się - na płaszczyźnie faktycznej - dostarczenie wyjaśnienia dla istnienia wielu wspólnot politycznych (które przecież zgodnie z teoriami kontraktualistycznymi mogłyby się przedzierać w jedno ciało polityczne złączone uniwersalną umową społeczną), z drugiej zaś - na płaszczyźnie normatywnej - wzmocnienie więzów łączących członków tych wspólnot. Tym wynalazkiem był nowoczesny Naród i stworzone na jego bazie państwo narodowe[1].

Dwie XX-wieczne wojny wykazały problematyczność owej zdolności narodu do wytyczania granic. Wyjątkowo łatwe okazało się bowiem przejście od podziału my-oni, wpisanego w samą ideę narodu, do rozróżnienia na przyjaciela i wroga, będącego konfliktem o najwyższej intensywności, w której stawką jest „własna forma egzystencji[2]. Naród jako wspólnota krwi i losu stał się tworem szczególnie podejrzanym. Jego pozytywne skutki w postaci utwierdzenia wspólnoty politycznej, zdolności do budowy wspólnej tożsamości oraz solidarności pomiędzy obywatelami jednego państwa, niezależnie od dzielących ich różnic klasowych, okazały się być niewystarczające do zrównoważenia skutków negatywnych, polegających na budowie silnych podziałów pomiędzy narodami, w skrajnej formie przeradzającymi się w ideologię rasy panów i podludzi. Uznano, że wrogość wobec Innego, rodząca przemoc i wojny wpisana jest w samą konstrukcję państwa narodowego, które w związku z tym należy powoli rozmontowywać.

### **Koncepcja federacji w DNA projektu europejskiego**

Odpowiedzi na obie wyżej omówione przyczyny dwóch wojen światowych zostały wskazane w fundatorskim dla powojennej integracji europejskiej dokumencie, jakim była „Deklaracja Schumanna”[3]. Zjednoczona ponad narodami Europa jest jedynym możliwym gwarantem pokoju na Starym Kontynencie, zaś drogę do tego zjednoczenia należy rozpocząć od przekazania kompetencji kontrolnych nad przemysłem stali i węgla Wysokiej Władzy, działającej niezależnie od polityki rządów państw członkowskich – głosiło pismo przygotowane przez francuskiego ministra spraw zagranicznych. W dalszej części dokument ten zawiera odwołanie do kluczowej – z

perspektywy tego artykułu – koncepcji, jakim jest idea Federacji Europejskiej. Schumann wprost stwierdzał, że najlepszym rozwiązaniem problemów Europy z pierwszej połowy XX w. jest stworzenie systemu federalnego obejmującego cały kontynent. Integracja gospodarcza miała być tylko pierwszym krokiem w stronę późniejszej federalizacji[4].

Jak widać, idea stworzenia ponadnarodowej federacji towarzyszyła integracji europejskiej od samego jej początku. Chociaż ostatnio pozostawała słowem wręcz zakazanym, bezsprzecznie znajduje się ona w „DNA” projektu europejskiego, co jakiś czas powracając do dyskusji głównego nurtu. Po raz pierwszy zaproponowana została społeczeństwu europejskim zaledwie 2 lata po powstaniu EWWiS – w 1954 r. francuskiemu Zgromadzeniu Narodowemu został przedstawiony do ratyfikacji traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej, powołujący do życia wspólną, paneuropejską armię. W wyniku braku większości we francuskim parlamencie, pomysł ten, wraz z „konstytucją europejską” - przygotowaną przez „Tymczasowe Zgromadzenie” pod przewodnictwem Paula-Henriego Spaaka – tworzącą Europejską Wspólnotę Polityczną, został na długie lata pochowany.

Po klęsce, jaką projekt federacji poniósł w państwie-inicjatorze integracji europejskiej musiało minąć pół wieku zanim na nowo podjęto próbę jego reaktywacji. Wskrzeszenia tej idei podjął się w 2003 r. Konwent Unii Europejskiej pod przewodnictwem byłego francuskiego prezydenta Valery’ego Giscard-d’Estainga, który przedstawił propozycję nowej „Konstytucji dla Europy”. Jako iż historia lubi się powtarzać, również i tym razem projekt ten został odrzucony we Francji, tym razem w drodze referendum, a następnie w Holandii.

Zmodyfikowana wersja tejże konstytucji, pod postacią Traktatu Lizbońskiego, pozbawionego tak silnych tendencji federacyjnych, została przyjęta 4 lata później i weszła w życie w 2009 r.

Zbliżająca się być może ponowna próba przekształcenia Unii Europejskiej w federację byłaby więc trzecim poważnym podejściem do wprowadzenia w życie tej idei. Mając w pamięci dotychczasowe doświadczenia i nie zaobserwowawszy poważniejszych przesunięć w świadomości europejskich narodów można jednak z łatwością przewidzieć jej przyszłe losy.

### **Projekt elit a wola społeczeństw**

Zarysowana powyżej historia powojennej integracji europejskiej i umiejscowienie w niej idei federacji każą zapytywać o przyczyny tak upartego powracania do tej koncepcji części europejskich polityków. Jedną z odpowiedzi może być wspomniane powyżej przywiązanie wielu osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie UE do heglowskiej filozofii dziejów, zgodnie z którą państwo narodowe jest tylko przejściowym etapem na drodze do stworzenia globalnej, w pełni racjonalnej wspólnoty wolnych i równych jednostek, w której zapanuje wieczny pokój.

Wydaje się jednak, że ograniczenie się do tej perspektywy uniemożliwiłoby oddanie pełnej sprawiedliwości współtwórcom powojennej integracji na Starym Kontynencie. Widoczna jest w ich myśleniu spora doza trzeźwości, niedostrzegalna prawdopodobnie dla przeciętnego współczesnego Europejczyka, nie pamiętającego już

czasów europejskiego imperializmu i bardziej skupionego na kwestiach odpowiedniego funkcjonowania jego państwa opiekuńczego niż rozgrywek na arenie międzynarodowej. Tymczasem w toku myślenia takich osób jak Robert Schumann czy wspomniany Alexandre Kojève[5], mających silny wpływ na przebieg integracji europejskiej, kluczowym punktem była refleksja nad miejscem Europy w powojennym ładzie światowym. Dla tych autorów oczywistą była konstatacja, że państwa europejskie, niegdysiejsze potęgi kolonialne jak Francja czy Anglia, utraciły swoją dawną rolę w globalnej polityce. Sposobem na odzyskanie podmiotowości na arenie międzynarodowej, rozpiętej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a ZSRR (Rosją) niegdyś, a Chinami dzisiaj, w której coraz silniejszą pozycję uzyskują również takie państwa jak Indie czy Brazylia, miało być zjednoczenie sił i przemówienie jednym głosem, najlepiej w imieniu Federacji Europejskiej właśnie. Na potrzebę tego typu rozwiązań wskazują słowa przypisywane byłemu amerykańskiemu sekretarzowi stanu, Henry'emu Kissingerowi, który miał stwierdzić, że UE nie zyska międzynarodowej pozycji, dopóki nie będzie jednego telefonu, pod który należy zadzwonić, chcąc poznać jej stanowisko.

To właśnie z tej perspektywy – uwydatniającej wolę europejskich polityków kształtowania światowego ładu – można prawdopodobnie najlepiej zrozumieć ostatnią propozycję szefów francuskiego i niemieckiego MSZ. Jak wskazuje większość komentatorów, negatywne skutki Brexitu odczują przede wszystkim Brytyjczycy. Dla niektórych państw członkowskich UE ta decyzja może okazać się nawet korzystna – wielce prawdopodobne jest, iż wyjście Wielkiej Brytanii z UE będzie oznaczało spadek roli londyńskiej giełdy na rzecz jej odpowiednika we Frankfurcie, gdzie ma też przenieść się większość spółek dotychczas posiadających swoją siedzibę na Wyspach. Brexit, jak wspomnianano na początku, stanowi jednak gigantyczny wstrząs dla jedności UE i jej

wizerunku na świecie. Jeśli UE okaże się niezdolna nawet do rozwiązywania swoich wewnętrznych problemów, a jej struktura okaże się być jeszcze dalsza od monolitu niż do tej pory sobie wyobrażano, prysnąć mogą marzenia o pozycji światowego gracza, a osoby takie, jak Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa Federica Mogherini będą dalej uważane tylko za mało znaczących brukselskich biurokratów.

Kiedy zamiast dalszego poszerzania, UE zaczyna się zawężać, cała energia może zostać więc skierowana na „pogłębianie”. Zainicjowanie tej dynamiki było już widoczne w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej w trakcie kryzysu. Takie rozwiązania, jak sześciopak, dwupak, pakt fiskalny wprowadzające semestr europejski, procedurę makroekonomicznej nierównowagi czy unię bankową w połączeniu z narzucaniem na państwa zadłużone daleko idących programów dostosowań makroekonomicznych doprowadziły do mocnego ograniczenia suwerenności fiskalnej państw członkowskich Eurogrupy i przesuwania się centrów decyzyjnych ze stolic zwłaszcza krajów najmocniej dotkniętych przez kryzys. Obecne propozycje dalszej federalizacji byłyby więc tylko bardziej zdecydowaną kontynuacją procesu już rozpoczętego.

Jednakże to właśnie wynik referendum w Wielkiej Brytanii ujawnia największy problem powojennej integracji europejskiej – napięcie pomiędzy działaniami elit zmierzających do federacji a demokratyczną wolą społeczeństw. Jak pokazywał J.-W. Muller, jednym z założeń budowanych w latach 50-tych wspólnot europejskich było dążenie do „ostudzenia” demokracji[6]. Stworzenie supranarodowej, technokratycznej organizacji miało być sposobem na ograniczenie niebezpiecznych – jak pokazała II wojna światowa – wpływów

demokratycznej woli, poprzez pozbawianie państw narodowych kolejnych kompetencji przekazywanych do uregulowania na poziomie europejskim. Zgodnie z neofunkcjonalistycznymi teoriami wierzono, że proces ten pociągnie za sobą przesunięcie świadomości kolektywnej ze szczebla narodowego na ogólnoeuropejski. Jak się jednak okazało, jego trwanie uwarunkowane było tylko stałym wzrostem korzyści dla uczestników integracji postrzeganej jako gra o sumie niezerowej[7]. Ostatni kryzys gospodarczy mocno zachwiał tymi fundamentami. Dalsze losy koncepcji federacji europejskiej zależą więc od zdolności europejskich przywódców do przekonania swoich społeczeństw, że państwo federalne jest przyszłością Europy. Patrząc po Brexicie, na razie im się to nie udaje.

[1] J. Habermas, *Uwzględniając Innego*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2009, s. 117-120.

[2] C. Schmitt, *Teologia Polityczna i inne pisma*, wyd. Aletheia 2012, s. 255.

[3] R. Schumann *Deklaracja z 9 maja 1950 roku* w: tegoż, *Dla Europy*, wyd. Znak 2009, s. 93-98.

[4] Tamże, s. 94-95.

[5] A. Kojeve, *Imperium Łacińskie. Zarys doktryny polityki francuskiej* w: „Kronos” nr 3/2009, s. 141: „*Tylko takie Imperium [Łacińskie] osiągnie poziom polityczny równy dwóm już istniejącym [anglosaskiemu i słowiańsko-sowieckiemu], bo tylko ono będzie zdolne*

*przetrwać ewentualną wojnę, w której stawką byłoby jego istnienie. I tylko stając na czele takiego Imperium, Francja mogłaby utrzymać właściwą sobie swoistość polityczną, a w konsekwencji – kulturalną”.*

[6] J.-W. Muller *Beyond Militant Democracy* w: „New Left Review” 73/2012.

[7] D. Adamski, *Economic policy coordination as a game involving economic stability and national sovereignty* w: „European Law Journal” 2/2016.