

Michał M. Kosman

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC WOBEC PROCESÓW INTEGRACYJNYCH W EUROPIE (1972-1986)

Gdy dnia 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu rozpoczynały się narodziny Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, *mała Europa*, stanowiąca zarzewie przyszłej Unii Europejskiej, liczyła sobie zaledwie sześć państw – Belgię, Holandię, Luksemburg, Francję, Włochy i RFN. Te same kraje były sygnatariuszami traktatów rzymskich z 25 marca 1957 r., na mocy których powstały Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej.

Wspólnoty przetrwały w swym pierwotnym kształcie geograficznym do końca 1972 r. Sprawa ich poszerzenia o kolejne państwa pojawiała się jednak z mniejszym lub większym natężeniem już od czasu podpisania traktatów rzymskich, zwłaszcza w odniesieniu do Wielkiej Brytanii i innych krajów członkowskich powołanej do życia w 1960 r. EFTA. Kandydaturę brytyjską blokował jednak przez wiele lat Charles de Gaulle, niechętnie nastawiony do hegemonii Stanów Zjednoczonych w NATO oraz do amerykańskich wpływów w Europie. Anglicy byli bowiem z racji silnych powiązań z USA przez niego postrzegani jako *koń trojański* Ameryki w Europie. Dopiero na początku lat 70. udało się pogodzić dotychczasowe rozbieżności.

Rozważania na temat rozszerzenia EWG zbiegły się w czasie z wyrażną poprawą politycznego klimatu na arenie globalnej. Rozpoczęły się wówczas bilateralne rozmowy radziecko-amerykańskie na temat zmniejszenia tempa zbrojeń, które zaowocowały podpisaniem dwóch

układów SALT (w 1972 i 1979 r.)¹. Zainicjowany również został proces Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej, znamionujący ocieplenie stosunków Wschód-Zachód na Starym Łądzie².

Poważny przełom nastąpił także w RFN. W wyniku wyborów z 28 września 1969 r. w Bundestagu zasiedli przedstawiciele czterech partii (podobnie jak miało to miejsce w trzech poprzednich kadencjach od 1957 r.): CDU i CSU, które łącznie uzyskały 46,1% (co dało 242 mandaty), SPD — 42,7% (224 mandaty) oraz FDP — 5,8% (30 mandatów). Chadecja, mimo zwycięstwa, przeszła do opozycji na skutek sformowania koalicji socjaldemokratów z liberałami, choć rząd powołany został przy poparciu zaledwie 251 głosów (przy minimum wynoszącym 249). Głównym lokatorem Urzędu Kanclerskiego został przewodniczący SPD, minister spraw zagranicznych w latach Wielkiej Koalicji, Willy Brandt. Resort spraw zagranicznych przejął szef FDP — Walter Scheel. Prointegracyjny azymut polityki zagranicznej Urzędu Kanclerskiego nie zmienił się po pierwszym w historii RFN objęciu najważniejszego urzędu w państwie przez przedstawiciela SPD, choć jego osobę przywykliśmy kojarzyć raczej z zainicjowaniem nowej polityki wschodniej (*neue Ostpolitik*). Niewątpliwą zasługą W. Brandta, który jako pierwszy kanclerz mógł szczycić się tak wyraźnie antynazistowską kartą w życiorysie, była poprawa stosunków Bonn z Moskwą, Warszawą i Pragą, jak również uregulowanie statusu Berlina Zachodniego³.

Proces poprawy stosunków ze Wschodem nie oznaczał dla Republiki Federalnej osłabnięcia zainteresowania dalszą integracją zachodnioeuropejską, co znalazło swój wyraz w deklaracji Brandta (28 października 1969 r.) na samym początku jego urzędowania jako kanclerza. Słowa swego poparcia dla zacieśniania więzów w ramach Wspólnego Rynku kanclerz powtórzył w styczniu 1970 r. w Bundestagu. Zmiana u steru władzy w RFN oznaczały — jak określa to I. Romiszewska — przejście od integracji pasywnej do aktywnej⁴. W owym czasie Republika Fede-

¹ Zob.: W. Malendowski, *Rozbrojenie*, w: W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1998.

² Zob.: W. Malendowski, *Środki Budowy Zaufania i Bezpieczeństwa w Europie*, w: ibidem.

³ Zob.: J. Krasuski, *Historia RFN*, Warszawa 1987; E. Cziomer, *Zarys historii Niemiec powojennych 1945-1995*, Warszawa-Kraków 1997.

⁴ I. Romiszewska, *RFN w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, w: A. Czubiński, L. Janicki (red.), *Republika Federalna Niemiec w dobie rządów koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej (1969-1982)*, Poznań 1985.

ralna odnotowała znaczny wzrost gospodarczy, któremu zaczął wreszcie towarzyszyć wzrost prestiżu politycznego. W polityce zagranicznej tego państwa dominowała niezmiennie od początków jego istnienia tendencja do utożsamiania interesu państwa z interesem europejskim. Chęć kontynuowania integracji rząd kanclerza Brandta i ministra spraw zagranicznych Waltera Scheela wyrażał także na forum Wspólnoty. Wsparcie RFN dla koncepcji unii gospodarczej i walutowej udzielone zostało na wspólnotowym szczycie w Paryżu 15 listopada 1972 r. Podobnie konsekwentnego poparcia dla pogłębiania integracji udzielał rząd Helmuta Schmidta. On sam twierdził nawet, że idea ta musi być realizowana nawet za cenę większego udziału RFN w finansowaniu Wspólnoty. Także Hans-Dietrich Genscher, który objął schedę po Scheelu, powtarzał wielokrotnie, iż jest mu bliska sprawa kontynuacji integracji⁵.

Normalizacja traktatowa stosunków RFN z blokiem wschodnim i ich dalszy rozwój za czasów kanclerza Helmuta Schmidta (rozpoczął urzędowanie 17 maja 1974 r.) wywołała jednak niepokój partnerów zachodnich, zarówno tych z NATO, jak i EWG. W Paryżu i Londynie pojawiły się wątpliwości, czy zbliżenie RFN ze Wschodem nie wpłynie na spadek zainteresowania integracją z Zachodem, a w konsekwencji nawet – na dalszą metę – na pogorszenie relacji z dotychczasowymi sojusznikami i partnerami gospodarczymi. Tego rodzaju obawy odczuwano szczególnie nad Sekwaną. Francja, która spośród mocarstw zachodnich miała najlepsze stosunki z krajami Układu Warszawskiego, dotychczas wręcz zachęcała państwa zachodnie do porozumienia ze Europą Środkowo-Wschodnią. Jednak zwrot w polityce zagranicznej Bonn wcale nie wywołał w Paryżu entuzjastycznych reakcji, oznaczał bowiem niejako utratę francuskiego monopolu na dobre stosunki ze Wschodem. W niektórych tamtejszych kołach politycznych zaczęto nawet roztaczać wizje opanowania władzy w państwie zachodniemieckim przez komunistów i pacyfistów. Mniej nierealna wydawać się zaczęła także możliwość zjednoczenia obu państw niemieckich, co po połączeniu ich potencjałów dałoby im zdecydowaną przewagę polityczną i gospodarczą nad V Republiką. Niemcy, stając się w przypadku spełnienia takiej wizji znacznie ciekawszym partnerem dla Wschodu aniżeli Francja, zepchnęłyby ją na dalszy plan polityki europejskiej. Do tych obaw dochodził jeszcze swoisty kompleks Paryża, wynikający z lepszego stanu go-

⁵ Więcej na temat stanowiska RFN w kwestii integracji Wspólnot zob.: *ibidem*.

spodarki wschodniego sąsiada, którego dośnięcie pod tym względem nieformalnie traktowane było jako sprawa wielce prestiżowa. Dlatego też Francja, kierująca się nieufnością co do intencji zachodnioniemieckich, odmówiła przyjęcia zaproponowanej 19 stycznia 1974 r. przez Helmuta Schmidta (wtedy jeszcze ministra finansów) pożyczki 3 mld dolarów. Doprowadziło to do znacznego jej zbliżenia z Wielką Brytanią (czego materialnym symbolem stał się wspólnie zaprojektowany i wdrożony do produkcji samolot pasażerski Concorde). Prezydent Georges Pompidou w swych wypowiedziach wielokrotnie wyrażał poparcie dla brytyjskiego (a także hiszpańskiego) przystąpienia do Wspólnot⁶.

Jak jednak pokazała najbliższa przyszłość, Republika Federalna głęboko zaangażowała się w proces rozszerzenia Wspólnot, jak również w pogłębienie współpracy w ich ramach. Szczególne zainteresowanie polityków nad Renem wzbudzała sprawa utworzenia Europejskiej Współpracy Politycznej (funkcjonującej od połowy lat 70. , jednak formalnie umocowanej w strukturze Wspólnot dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r.), Europejskiego Systemu Walutowego (funkcjonującego od 1979 r.) czy też powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie bilateralne stosunki Bonn z państwami Europy Zachodniej stanowiły ważny element polityki zagranicznej (kierowanej do 1974 r. przez W. Scheela jako szefa *Auswärtiges Amt*) koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej. Na pierwszym miejscu tradycyjnie już stały relacje z Francją. Od chwili powstania RFN głównym drogowskazem na drodze kształtowania jej stosunków zewnętrznych było pojednanie z zachodnim sąsiadem, z którym w bieżącym i poprzednim stuleciu (wtedy jeszcze jako państwo pruskie) Niemcy toczyli wyniszczające wojny. Formalnym wyrazem pojednania stało się podpisanie traktatu elizejskiego 22 stycznia 1963 r.⁷ Jednak integracja europejska widziana nad Sekwaną wyglądała nieco inaczej od tej, jak ją wyobrażano sobie nad Renem. Gaullistowska i późniejsza Francja wzywała do luźniejszego związku suwerennych państw, postrzeganego przez generała jako *Europa Ojczyzn*, gdy z kolei Niemcy dążyli do unii politycznej, a więc związku o charakterze federacji. Prezentowane przez Bonn już w latach 70. projekty bliższej integracji w sferach wojskowej, energetycznej czy

⁶ J. Krasuski, *Europa Zachodnia po II wojnie światowej. Dzieje polityczne*, Poznań 1990, ss. 373-376.

⁷ Zob.: J. Krasuski, *Historia RFN*, Warszawa 1987, ss. 412-415.

walutowej nie wywoływały aplauzu w Paryżu. Podobną postawę Francja reprezentowała w kwestii rozszerzenia Wspólnot, które to procesy cieszyły się z kolei akceptacją Bonn. Poparcie niemieckie miało katalizujący wpływ na pierwszy etap (i późniejsze także) rozszerzenia Wspólnot. Francuzi również wyrazili zgodę, uzyskawszy zapewnienia o dofinansowaniu swego rolnictwa.

Nad Sekwaną jednak niechętnie postrzegano bliskie związki Bonn z Waszyngtonem, które powodowały pewną dozę nieufności Francji wobec RFN. Niemiecka wizja jedności zachodnioeuropejskiej w oparciu o sojusz z USA spowodowała w Bonn chęć przyciągnięcia Francji – tradycyjnie niechętniej Amerykanom – do struktur wojskowych NATO, z których wystąpiła w czerwcu 1966 r. W tym celu zintensyfikowano program współpracy wojskowej między RFN a V Republiką.

Po ustąpieniu Brandta również i następny kanclerz Helmut Schmidt wyraził dążenie do zacieśnienia kontaktów w gronie państw EWG. Pewnym cieniem na stosunki wewnątrz Wspólnoty położył się fakt bońskiego weta (wkrótce zresztą cofniętego) wobec umowy na temat podwyżki cen produktów rolnych we wrześniu 1974 r. Istotnym jednak elementem relacji niemiecko-francuskich była osobista przyjaźń kanclerza Schmidta i prezydenta Valerego Giscarda d'Estaing'a.

Nieco dalszą, aczkolwiek ważną pozycję w polityce *Auswärtiges Amt*, odgrywała Wielka Brytania. Wyspiarze niemal od początku swego uczestnictwa we Wspólnocie dążyli do wyrobienia sobie specjalnej w niej pozycji, wyrażającej się prawem do odrzucania nieakceptowanych przez nich uchwał. Dla Niemców jednak obecność Londynu w zintegrowanej Europie Zachodniej była istotna z uwagi na możliwość tworzenia wspólnego frontu celem neutralizacji wpływów Quay d'Orsay. Stąd wynikało zdecydowane poparcie – jeszcze za czasów kanclerza Brandta – dla akcesu brytyjskiego do Wspólnot. Problemem w stosunkach Bonn-Londyn była jednak kwestia udziału w finansowaniu wspólnotowego budżetu. Oba kraje były płatnikami brutto (a więc więcej wpłacały niż uzyskiwały ze wspólnego budżetu), przy czym niemiecki wkład był największy. Gdy zatem Anglicy kilkakrotnie sygnalizowali chęć obniżenia swego udziału w finansowaniu budżetu, spotykało się to z wyraźnym sprzeciwem Republiki Federalnej. Inną

przyczyną dwustronnych sprzeczności była kwestia finansowania stacjonującego w RFN kontyngentu brytyjskiego⁸.

Na okres rządów socjaldemokratyczno-liberalnych przypadło zawarcie umów w sprawie pierwszego i drugiego rozszerzenia Wspólnot. Uroczyste podpisanie pierwszego z nich nastąpiło 22 stycznia 1972 r. w Palais Egmont w Brukseli. Do dotychczasowej Szóstki postanowiła przyłączyć się Czwórka: Dania, Irlandia, Wielka Brytania i Norwegia. Norwegowie i Duńczycy przewidywali jeszcze przeprowadzenie w swych krajach referendum potwierdzających układ akcesyjny.

Umowa brukselska spotkała się ze zdecydowanie przychylnym odzewem rządu federalnego. Minister spraw zagranicznych Walter Scheel w oficjalnych wypowiedziach wyrażał pogląd, że rozszerzenie EWG to wydarzenie o globalnych skutkach. Zwrócił uwagę na istotny fakt, że powiększona EWG potencjałem gospodarczym ustępować będzie tylko Stanom Zjednoczonym. Jednocześnie z innej pozycji będzie można negocjować kwestie handlowe z Amerykanami, którzy 25% swego eksportu kierowali w owym czasie właśnie do Dziesiątki (jeszcze wtedy nie przewidywano, że Norwegowie w referendum odrzucą pomysł przystąpienia do wspólnego rynku). Scheel podkreślił konieczność mówienia przez państwa EWG *jednym głosem* oraz nawiązania poważniejszego dialogu z krajami bloku wschodniego. Słusznie przy tym zauważył, że poszukiwanie kompromisów w Dziesiątce będzie znacznie trudniejsze niż dotychczas. Wyraził także nadzieję, że z czasem nastąpi udoskonalenie systemu podejmowania decyzji w EWG – wskazał tu na potrzebę zniesienia zasady jednomyślności, która była m.in. źródłem najpoważniejszego dotychczas kryzysu EWG w latach 1965-66⁹. Minister zasugerował także, aby na najbliższym szczycie Wspólnoty rozważyć możliwość rozwinięcia i zinstytucjonalizowania współpracy EWG z Amerykanami, także w zakresie konsultacji politycznych¹⁰.

⁸ Więcej zob.: B. Koszel, *Stosunki bilateralne RFN z europejskimi państwami kapitalistycznymi*, w: A. Czubiński, L. Janicki (red.), *Republika Federalna Niemiec...*, op.cit.

⁹ Chodzi tu o spór na tle finansowania wspólnej polityki rolnej, zakończony kompromisem luksemburskim z 28 stycznia 1966 r. Zob.: „Archiv der Gegenwart”, 29.01.1966, s. 12306.

¹⁰ Zob.: *Die neue EWG der zehn größte Handelsmacht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 22.01.1972, s. 1; *Die politische Union ist das Ziel aller Parteien*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.01.1972, s. 4; *Scheel: Die Einigung Westeuropas das wichtigste außenpolitische Ziel*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 02.01.1973; *Einhellige Zustimmung in Bonn*, „Süddeutsche Zeitung”, 24.01.1972; *Die EWG hat jetzt neun Mitglieder*,

Pierwszy etap rozszerzenia Wspólnot, który nastąpił z początkiem 1973 r., wzbudził ożywioną dyskusję na łonie Dziewiątki na temat do tychczas pomijany i niedoceniany, jaki stanowiły rozbieżności w poziomie rozwoju poszczególnych regionów EWG. W czasach Szóstki kwestie te nie były przedmiotem większego zainteresowania polityków wspólnotowych, gdyż właściwie tylko Włochy (południowa ich część) i Korsyka mogły być potencjalnymi beneficjentami pomocy przeznaczonej na rozwój regionalny. Jednak po przyjęciu Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii do Wspólnot, front nacisku na stworzenie programu pomocy regionalnej – zwłaszcza za sprawą dwóch ostatnich państw – zdecydowanie się zwiększył. W szczególnie trudnym położeniu były południowe Włochy i Irlandia, ale i Wielka Brytania, która – jako kolebka rewolucji przemysłowej – stała przed poważnymi problemami wynikającymi z silnej koncentracji starego przemysłu w regionach i potęgających się różnic w rozwoju pomiędzy północną a południową, zindustrializowaną częścią wyspy. Zainteresowane państwa prawne podstawy swych postulatów znalazły w preambule i artykułach 2 i 3 traktatu ustanawiającego EWG. Zapisy traktatu rzymskiego mówiły o potrzebie *harmonijnego i zrównoważonego rozwoju* Wspólnoty, co było interpretowane również jako dążenie do wyrównywania dysproporcji pomiędzy bogatymi i uboższymi regionami. Różnice te szczególnie unaocniły się w latach 60. w wyniku przerostu potężnych aglomeracji miejskich, uwstecznienia obszarów oddalonych od większych centrów decyzyjnych. Skutkiem tego było pojawienie się poważnych problemów społecznych, także na obszarach od dawna uprzemysłowionych, gwałtowny wzrost bezrobocia i pauperyzacja ludności obszarów zacofanych.

Początków działań na rzecz wspierania uboższych regionów można doszukiwać się już w latach 60. W chwili rozpoczęcia programu wspólnej polityki rolnej powołano do życia w 1962 r. Europejski Rolniczy Fundusz Doradczy i Gwarancyjny (FEOGA), który w 1964 r. podzielony został na sekcję gwarancji i sekcję orientacji. Ze środków tej drugiej rozpoczęto wspierać rozwój regionalny. Podmiotem wspomagającym regiony był też Europejski Bank Inwestycyjny, środki na te cele czerpano również z Europejskiego Funduszu Socjalnego oraz EWWiS. Jednak wobec znikomej skuteczności inwestycji pochodzących z tych źródeł

„Süddeutsche Zeitung“, 02.01.1973; *Moskau übt scharfe Kritik an der Erweiterung der EWG*, „Die Welt“, 24.01.1972; *Zukunft zu Zehnt*, „Die Zeit“, 28.01.1972.

postanowiono – już po pierwszym etapie rozszerzenia Wspólnot – utworzyć w 1975 r. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Sformułowane zostały przez Komisję szczegółowe kryteria, jednolite dla całej Wspólnoty, umożliwiające sprecyzowanie warunków otrzymania pomocy przez dany region. W latach 70. można zatem ulokować rzeczywiste początki wspólnotowej polityki regionalnej¹¹.

Wśród wymienionych wcześniej, upośledzonych gospodarczo obszarów Wspólnoty, nie było RFN. Można zadać sobie zatem pytanie, jak reagowała Republika Federalna na postulaty zintensyfikowania pomocy słabszym regionom EWG i w jaki sposób postrzegała korzyści płynące ze wspólnej polityki regionalnej, nie będąc przecież *de facto* beneficjentem jej pomocy.

Istotnie, RFN z pozoru nie powinna odnosić korzyści z programu polityki regionalnej, łącząc bowiem fundusze do wspólnej kasy, sama nie czerpała z niej środków na te cele. Podatnikowi zachodnioniemieckiemu należało więc w odpowiedni sposób umotywić sens zgody Bonn na politykę regionalną. Przeważały argumenty wyższego rzędu, aniżeli czysto ekonomiczny rachunek, jak również wizja korzyści dalekosiężnych. Tym celem miałyby być m.in. zrealizowanie społecznych celów Wspólnoty, polegających na poprawie warunków życia jej mieszkańców. Innym perspektywicznym celem miało być utworzenie unii politycznej, osiąganey na drodze małych kroków, takich jak polityka regionalna, która stanowiłaby wyraz solidaryzmu wewnątrz Wspólnoty i budziłaby poczucie jedności jej mieszkańców. George M. Thompson uzasadnił interes Bonn w zaangażowaniu się w to z pozoru nieekonomiczne przedsięwzięcie trzema względami¹². Pierwszy z nich miał charakter polityczny. Opierał się on na założeniu, że wspieranie słabszych regionów jest konieczne dla kontynuowania procesów integracji, która jest przedmiotem szczerzego zainteresowania RFN, co wielokrotnie podkreślał kanclerz Willy Brandt. Drugi powód miał charakter socjalny. Wynikał z przekonania, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego przyczyni się do zrównoważonego rozwoju Wspólnoty i zahamuje mi-

¹¹ Więcej zarówno na temat początków polityki regionalnej, jak i jej kontynuacji w latach 80. i 90. zob.: L. Ciamaga, *Polityka regionalna*, w: K. Michałowska-Gorywoda (red.), *Unia Europejska*, Warszawa 1997; zob. także: W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice 1998, ss. 263-269.

¹² George M. Thompson, *Die integrationspolitische Bedeutung europäischer Regionalpolitik im Rahmen der Neun*, w: „Europa-Archiv”, Folge 2, 1974, ss. 37-44.

grację ludzi z obszarów dotkniętych wysokim bezrobociem do wysoko rozwiniętych, przeludnionych aglomeracji. Trzeci powód – ekonomiczny – wychodził z przeświadczenia o przyszłych korzyściach dla RFN, wynikających z dalszego rozwoju europejskiego przemysłu. Lepsze wykorzystanie potencjału przemysłowego na obszarach gorzej prosperujących, w połączeniu z polityką antyinflacyjną w bogatszych regionach, przyczyniłoby się do dynamiczniejszego rozwoju. Niemcy z kolei – jako państwo dopłacające do polityki regionalnej – miałyby prawo wymagać racjonalnego wykorzystania jej funduszy, zgodnego z założonymi celami, które winny przyczynić się do dalszego rozwoju zintegrowanej Wspólnoty. Silny nacisk położony został na konieczność jasnego podziału zadań pomiędzy narodowych i wspólnotowych dysponentów finansowych. Narodowe środki finansowe winny służyć łagodzeniu różnic rozwojowych w regionach państw członkowskich, z kolei środki Wspólnoty czyniłyby to na poziomie ponadnarodowym. Konieczne stało się ukazanie opinii publicznej w RFN, że finansowy wkład podatnika zachodnioniemieckiego w politykę regionalną nie przyniesie wprawdzie doraźnych korzyści, ale prawdziwą korzyścią będzie budowa zintegrowanej Wspólnoty. Na takim przekonaniu opierała się strategia rządu W. Brandta.

Na drugi etap rozszerzenia Wspólnot trzeba było czekać osiem lat – do 1 stycznia 1981 r. Jednocząca się Europa poszerzyła się o Grecję, nie posiadającą bezpośredniej granicy z którymkolwiek z krajów EWG, tworząc organizm składający się z dziesięciu państw. Umowa przewidywała likwidację ceł importowych przez Grecję do 1 stycznia 1986 r. (greckie produkty przemysłowe mogły już od dłuższego czasu napływać bezcłowo na rynki Wspólnoty, zgodnie z układem stowarzyszeniowym z 1961 r.). Z kolei jednak eksport niektórych greckich produktów rolnych na rynki EWG (jarzyny, wino, owoce południowe) obustronny został siedmioletnim okresem przejściowym. Taki sam okres dotyczył przepływu greckiej siły roboczej na wspólnotowy rynek. O pełni praw wynikających z członkostwa Hellady w EWG można zatem mówić z początkiem 1988 r. Warto nadmienić, iż w Grecji istniała także silna opozycja wobec jej przystąpienia do EWG, a to przede wszystkim za sprawą Panhelleńskiego Ruchu Socjalistycznego (PASOK), kierowanego przez Andreasa Papandreu, który wyrażał obawy o nadmierne uzależnienie Greków od Zachodu po wejściu do Wspólnot. PASOK zresztą – zarówno będąc w opozycji, jak i po przejściu władzy po wyborach z 18 października 1981 r. – prezentował sta-

nowisko przychylne blokowi radzieckiemu – żądał m.in. wyjścia Grecji z Sojuszu Północnoatlantyckiego, opuszczenia kraju przez amerykańskie wojska, likwidacji obecności tureckiej na Cyprze. Co ciekawe, A. Papandreu był pierwszym szefem państwa NATO-wskiego, który złożył wizytę w Polsce (w październiku 1984 r.) od czasu wprowadzenia stanu wojennego, pomimo bojkotu rządów krajów Paktu wobec generała Wojciecha Jaruzelskiego¹³.

Podpisy pod układem akcesyjnym złożone zostały jednak ponad półtora roku przed oficjalnym wejściem Grecji w struktury Wspólnot. Nastąpiło to 28 maja 1979 r. w Atenach. Udział w ceremonii wzięli premierzy Belgii, Irlandii, Luksemburga, Włoch, prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing, jako ówczesny przewodniczący Rady Ministrów Wspólnoty, oraz ministrowie spraw zagranicznych pozostałych krajów Dziewiątki. Przedstawicielem RFN był minister Hans-Dietrich Genscher. Przyłączenie Grecji do EWG tuż przed odjazdem z Aten określił on jako znaczny sukces europejskiej polityki zjednoczeniowej, oraz wyraził przekonanie, że *Wspólnota Europejska wzmocni się politycznie i gospodarczo poprzez przystąpienie Grecji, a wkrótce Hiszpanii i Portugalii*¹⁴. Uznał to za *przekonujący dowód siły przyciągania Wspólnoty dla europejskich demokracji*¹⁵. Podobny był ton wypowiedzi kanclerza Helmuta Schmidta, który wejście Greków do wspólnej Europy określił kurtuazyjnie jako historyczne wydarzenie, zaś w wywiadzie udzielonym ateńskiej gazecie „Vima” opowiedział się za szybkim powrotem Grecji do Paktu Północnoatlantyckiego (którego struktury wojskowe opuściła 14 sierpnia 1974 r. wyrażając w ten sposób niezadowolenie z biernej postawy NATO po zajęciu przez Turków północnej części Cypru), stwierdzając przy tym, że Sojusz bez Grecji nie jest zdolny efektywnie funkcjonować na swej południowej flance. Także minister rolnictwa Josef Ertl wyraził przekonanie, że w wyniku rozszerzenia EWG istotne korzyści staną się udziałem całego niemieckiego społeczeństwa, rolników, konsumentów, przemysłu, handlu czy rzemiosła. Podkreślił on znaczenie demokracji, wolności, politycznej stabilności, pokoju i wolności gospodarczej dla RFN, wyrażając przy tym opinię, że jeszcze nigdy dotąd Niemcy nie cieszyły się tak znacznym dobrobytem¹⁶.

¹³ J. Krasuski, *Europa Zachodnia...*, op.cit., s. 488.

¹⁴ Genscher. *Beitritt Griechenlands bringt neue Impulse*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 28.05.1979, s. 1.

¹⁵ *Glückwünsche aus Bonn zu Athens EG-Beitritt*, „Die Welt”, 28.05.1979, s. 2.

¹⁶ Ibidem.

Przyłączenie Grecji w poczet członków jednoczącej się Europy spotkało się zatem z przychylnym przyjęciem Republiki Federalnej. Już wówczas przedstawiciele władz zachodnioniemieckich w różnych wypowiedziach okazywali nadzieję na rychłe przystąpienie dwóch kolejnych państw śródziemnomorskich do Wspólnot – Portugalii i Hiszpanii. Możliwość ich wejścia do EWG, która w okresie dyktatorskich rządów w tych państwach nie wchodziła w grę, stała się realna po *rewolucji goździków* w Portugalii (1974 r.) oraz śmierci generała Franco (1975 r.) w Hiszpanii. Rozmowy z obu iberyjskimi państwami rozpoczęły się w 1979 r. i zwieńczone zostały 12 czerwca 1985 r. zawarciem układów akcesyjnych w ich stolicach (wejście w życie nastąpiło 1 stycznia 1986 r.). W Lizbonie podpisy swoje złożyli: premier Mario Soares i minister spraw zagranicznych Jaime Sama, natomiast wieczorem w Madrycie premier Felipe Gonzales wraz z ministrem spraw zagranicznych Fernando Moralem. W imieniu Wspólnoty uczynił to ówczesny przewodniczący Rady Ministrów Wspólnoty Giulio Andreotti i przewodniczący Komisji Jaques Delors. Przyjęcie dwóch państw zza Pirenejów oznaczało wzrost liczby ludności we Wspólnocie o ok. 50 mln, w wyniku czego powstał rynek liczący sobie ok. 330 mln ludzi. Zarówno w Hiszpanii, jak i Portugalii umowy spotkały się z szerokim poparciem społecznym, choć istniały także przeciwne im siły polityczne. W Portugalii najgłośniejsza krytyka kierowana była ze strony wielkiego komunistycznego związku zawodowego Interindustrial, który uznał, że zagrożone będzie bezpieczeństwo żywnościowe kraju, dojdzie do upadku zarówno wielu zakładów przemysłowych, jak i przedsiębiorstw rolnych, wzrostu bezrobocia, deficytu handlowego i dominacji hiszpańskiego rybołówstwa. Z kolei za wschodnią granicą eksperci przewidywali początkowo spadek produktu krajowego o 3% wynikający z poważnych problemów w przemyśle i rolnictwie. Liczne organizacje rolne wzywały do protestów. Zarówno przedsiębiorcy, jak i związki zawodowe uznały wejście Hiszpanii do EWG za poważne wyzwanie dla gospodarki. Partie polityczne wyrażały jednak zadowolenie z zakończenia negocjacji, choć ze strony konserwatywnej, jak i komunistycznej opozycji pojawiły się zastrzeżenia.

W Bonn, jak można było się spodziewać, pojawiły się głosy wyrażające aprobatę dla rozszerzenia Wspólnoty. Szczególną zasługą dyplomacji zachodnioniemieckiej było przekonanie niechętnych temu Włochów, obawiających się zbytnej konkurencyjności portugalskich i hiszpańskich produktów rolnych, wina i cytrusów. Kanclerz Helmut Kohl określił to wydarzenie jako *znaczący dzień dla Europy*. Rzecznik rządu

federalnego Jürgen Sudhoff potwierdził słowa kanclerza, wyrażając przy tym pogląd, że przystąpienie obu państw do EWG zwiększy gospodarcze i polityczne znaczenie Europy w świecie. Natomiast Niemiecki Związek Chłopski (Der Deutsche Bauernverband), który również mówił o historycznej chwili dla Europy, wskazał jednak na problemy, które będą następstwem rozszerzenia EWG, mając na myśli przede wszystkim koszty dostosowania gospodarek Hiszpanii i Portugalii do poziomu Wspólnoty¹⁷.

Na przełomie lat 70. i 80. atmosfera na scenie politycznej świata uległa ogromnym przeobrażeniom. W bilateralnych stosunkach radziecko-amerykańskich, po dekadzie odprężenia (i podpisaniu kilku układów ograniczających wyścig zbrojeń, w tym SALT I i nieratyfikowany SALT II), rozpoczęła się ponownie faza nieufności, która rozciągnęła się na oba bloki polityczno-wojskowe. Wojska radzieckie wkroczyły do Afganistanu, w Polsce ogłoszono stan wojenny, Amerykanie podjęli decyzję o rozpoczęciu programu Inicjatywy Obrony Strategicznej (SDI), znanego szerzej pod potoczną nazwą *gwiazdnych wojen*. Na Starym Kontynencie oba supermocarstwa rozmieszczały swoje śmiertcionośne rakiety krótkiego i średniego zasięgu na terytoriach sojuszników. Dopiero objęcie sterów władzy w ZSRR w marcu 1985 r. przez Michaiła Gorbaczowa rozpoczęło okres odprężenia i rozbrojenia.

W takich oto warunkach czołowi politycy Europy Zachodniej zdali sobie sprawę, jak niewielki wpływ posiadają na politykę globalną, pomimo znacznej siły gospodarczej i możliwości konkurencyjnych Wspólnot. Wnioski te pobudziły ich do rozważań nad możliwościami zwiększenia politycznej roli Europy Zachodniej w świecie. Zaczęło wzrastać przekonanie, że wzrost znaczenia Wspólnot może dokonać się tylko poprzez integrację – choćby częściowo – polityczną. Wprawdzie od 1970 r. funkcjonowała Europejska Współpraca Polityczna, jednak jej znaczenie wyraźnie odbiegało od oczekiwań zwolenników ścisłej integracji. Zaczęły pojawiać się plany silniejszego zespolenia Wspólnot. Dominowały w tym zakresie inicjatywy włoskie i niemieckie.

Napięta atmosfera w stosunkach Wschód-Zachód nie pozostała bez wpływu na polityczną i społeczną atmosferę Republiki Federalnej Niemiec. 12 grudnia 1979 r., kilkanaście dni przed wkroczeniem wojsk radzieckich do Afganistanu, Rada NATO podjęła postanowienie o rozmieszczeniu w 1983 r. amerykańskich rakiet z głowicami nuklearnymi

¹⁷ Zob. następujące publikacje: „FAZ”, „SdZ”, „Die Welt” z 12 i 13.06.1985 r.

w Europie Zachodniej, jeśli nie dojdzie do tego czasu do zawarcia umowy rozbrojeniowej. Decyzję tę uzasadniano militarną przewagą ZSRR w Europie. Wyrzutnie amerykańskie miały zostać ulokowane m.in. na terytorium RFN, co wywołało poważne wątpliwości w społeczeństwie zachodnioniemieckim. Również w koalicji rządzącej (SPD-FDP) narastały różnice zdań. Lewe skrzydło partii socjaldemokratycznej (z ewangelickim pastorem Erhardem Epplerem na czele) poddało rząd Schmidta pod ostrzał krytyki, zarówno w kwestiach polityki międzynarodowej, jak i wewnętrznej (wyrażenie zgody na rozmieszczenie w RFN amerykańskich Pershingów, budowa elektrowni jądrowych, ustępstwa wobec FDP w sprawach socjalnych). Poważne rozbieżności dotyczyły także polityki społecznej. W drugiej połowie 1982 r. uwidocznił się wyraźnie spadek koniunktury wraz z towarzyszącymi mu negatywnymi zjawiskami. We wrześniu bezrobocie osiągnęło 8% (ponad 2 mln osób) i znacznie wzrosły wydatki państwa na zasiłki. Jednocześnie odnotowano spadek tempa wzrostu produkcji, co oznaczało zmniejszenie wpływów podatkowych. W tych okolicznościach liberałowie – z zasady przeciwni nadmiernym wydatkom socjalnym przeciążającym budżet – nie chcieli wyrazić zgody na pokrycie deficytu budżetowego kolejnymi pożyczkami, co proponowała SPD. W obliczu tych rozdzwięków we wrześniu 1982 r. doszło do opuszczenia rządu przez FDP, zaś 1 października na forum Bundestagu przeprowadzone zostało konstruktywne wotum nieufności względem Schmidta. W jego wyniku fotel kanclerza przypadł Helmutowi Kohlowi, który stanął na czele nowej koalicji – CDU/CSU-FDP. Aby uzyskać moralną legitymację dla sprawowania rządów, ogłosiła ona przedterminowe wybory, które odbyły się 6 marca 1983 r. (CDU/CSU uzyskała 48,8% i 244 mandaty, SPD odpowiednio — 38,2% i 193, FDP — 6,9% i 34, Zieloni — 5,6% i 27). Tekę ministra spraw zagranicznych zachował Hans-Dietrich Genscher¹⁸.

Utworzenie nowego rządu, na którego czele stanął późniejszy *kanclerz zjednoczenia*, nie spowodowało żadnych dramatycznych zmian w zachodnioniemieckiej polityce zagranicznej. Nadal wyznaczało ją bliskie współdziałanie z Zachodem i wspieranie integracji, co wyraźnie podkreślał Kohl od początku swego urzędowania. Zmiana u steru władzy niemal zbiegła się z rozpoczęciem zachodnioniemieckiego półrocza-

¹⁸ E. Cziomer, *Zarys historii...*, op.cit., ss. 176-204; J. Krasuski, *Historia RFN*, op.cit., ss. 644-648.

nego przewodnictwa we Wspólnotach (1 stycznia 1983 r.). Bonn sformułowało wówczas ambitny plan walki z bezrobociem i kryzysem przemysłu w EWG, zdynamizowania gospodarki i przyspieszenia negocjacji akcesyjnych z obydwoma państwami Półwyspu Iberyjskiego. Założone projekty i ich terminy okazały się zbyt trudne do realizacji, jednak siła ekonomiczna RFN okazała się czynnikiem sprzyjającym budowie prestiżu politycznego. Nad Renem nadal przykładano dużą wagę do partnerskiej współpracy niemiecko-francuskiej. Po obu stronach granicy utarło się wręcz przekonanie, że skuteczna kontynuacja procesów integracyjnych jest możliwa tylko w oparciu o poprawne funkcjonowanie osi Paryż-Bonn. W sierpniu 1985 r. rozpoczęto nawet instalację *gorącej linii* pomiędzy Urzędem Kanclerskim a siedzibą prezydenta Francji. Można zatem skonstatować, że zacieśnienie kontaktów z Paryżem i zjednanie Francuzów dla idei integracyjnych było znacznym sukcesem RFN¹⁹.

Na początku lat 80. pojawiły się dwa istotniejsze projekty integracji politycznej. Pierwszą z nich był tzw. plan Spinellego (Altiero Spinelli — włoski deputowany do Parlamentu Europejskiego), zakładający utworzenie wyposażonej w organa prawodawcze, wykonawcze i sądownicze Unii Europejskiej, która zastąpiłaby dotychczas istniejące trzy Wspólnoty. Został on przyjęty 14 lutego 1984 r. przez Parlament Europejski, jednak nie spotkał się z entuzjastycznymi reakcjami poszczególnych rządów (najmniej negatywne reakcje pojawiły się w RFN i we Włoszech, zaś najmniej przychylnie we Francji i Wielkiej Brytanii)²⁰. Jednocześnie, obok europejskich parlamentarzystów, prace na temat integracji politycznej prowadzili eksperci skupieni wokół Rady Ministrów. Koordynowane one były przez ministrów spraw zagranicznych Włoch i RFN — Emilio Colombo i Hansa-Dietricha Genschera.

Dla rządów federalnych najistotniejsze cele zachodnioeuropejskiej polityki zagranicznej sprowadzały się do wspierania procesu rozszerzania Wspólnot (czego świadectwem były wyrazy poparcia dla Hiszpanii i Portugalii), finalizacji procesów tworzenia wspólnego rynku²¹

¹⁹ Szerzej na temat polityki RFN w dziedzinie integracji zachodnioeuropejskiej zob.: B. Koszel, *Polityka zachodnia RFN w okresie rządów CDU/CSU-FDP*, w: „Przegląd Zachodni” 3/1987, ss. 120-133.

²⁰ Zob.: K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja polityczna*, w: K. Michałowska-Gorywoda, *Unia Europejska*, op. cit.

²¹ O zamierzeniach polityki zachodniej RFN w owym czasie zob.: E. Cziomer, *Zarys historii...*, op.cit., ss. 222-229.

i właśnie zacieśniania kooperacji politycznej (działalność Europejskiej Współpracy Politycznej). Propozycje w tej ostatniej sprawie Genscher (wtedy jeszcze jako minister koalicji SPD-FDP) przedstawił już w styczniu 1981 r. w Stuttgarcie. W listopadzie tego samego roku zaprezentował – wraz z E. Colombo – na forum Parlamentu Europejskiego raport pod nazwą Projektu Aktu Europejskiego (Draft European Act). Zmierzał on m.in. do scalenia Rady Europejskiej z Europejską Współpracą Polityczną, rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego w sferze stosunków międzynarodowych oraz ograniczenia zasady jednomyślności poprzez wprowadzenie reguły, iż wstrzymanie się od głosu przez któreś z państw w Radzie Ministrów nie powoduje nieważności uchwały. Projekt został poddany ocenie specjalnej grupy roboczej, a następnie dyskusji w PE. Parlament ostatecznie przyjął go w zmodyfikowanej wersji, w czerwcu 1983 r. pod postacią tzw. Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej. Urzędujący od października 1982 r. rząd chadecko-liberalny z Helmutem Kohlem na czele wielokrotnie wyrażał dążenie do ściślejszej współpracy w ramach Wspólnot. Sam kanclerz w swym wystąpieniu 6 marca 1983 r. w imieniu rządu bońskiego opowiedział się za utworzeniem Unii Europejskiej²².

Dalsze kroki na drodze do unii politycznej podjęła Rada Europejska, która podczas szczytu w Fontainebleu 25-26 czerwca 1984 r. ustanowiła dwa komitety robocze: Komitet do spraw Zmian Instytucjonalnych (komitet Dooge'a) i Komitet do spraw Narodów Europy (komitet Adonnino). Wynikiem ich prac były raporty, przyjęte na mediolańskiej konferencji Rady Europejskiej 28-29 czerwca 1985 r. W lipcu 1985 r. rozpoczęto rozmowy na temat modyfikacji traktatów założycielskich Wspólnot, które miały miejsce w Brukseli i Luksemburgu. W ich rezultacie przyjęty został pierwszy istotny dokument wprowadzający zmiany w traktacie paryskim (EWWiS) i traktatach rzymskich (EWG i EWEA)²³.

Jednolity Akt Europejski podpisany został w Luksemburgu 17 lutego 1986 r. przez dziewięć państw Wspólnoty, zaś przez Danię, Grecję i Włochy 28 lutego 1986 r. w Hadze²⁴. Dokument wprowadził głównie mody-

²² Zob.: W. G. Grewe, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, w: K. Kaiser, H.-P. Schwarz, *Weltpolitik. Strukturen-Akteure-Perspektiven*, Bonn 1985.

²³ Zob.: K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja polityczna*, w: K. Michałowska-Gorywoda, *Unia Europejska*, op.cit.; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996, ss. 30-34.

²⁴ J. Krasuski, *Europa Zachodnia ...*, op.cit., ss. 492-499.

fikacje o charakterze instytucjonalnym. Zwiększono zakres spraw wymagających kwalifikowanej większości w Radzie Ministrów, włączono Parlament Europejski do systemu podejmowania decyzji (choć oczywiście w stopniu daleko mniejszym niż ma to miejsce w przypadku parlamentów krajowych), wprowadzono też przepis wymagający zgody Parlamentu przy przyjmowaniu nowych państw do Wspólnot. Ważnym elementem układu było umocowanie Rady Europejskiej w systemie prawno-instytucjonalnym Wspólnot oraz sprecyzowanie struktury i zasad działania Europejskiej Współpracy Politycznej²⁵. Pojawiło się także oficjalnie pojęcie Unii Gospodarczej i Walutowej. Jednolity Akt Europejski nie wprowadził zatem fundamentalnych zmian, jednak rola tego dokumentu, stanowiącego swoiste preludium traktatu z Maastricht, na drodze do utworzenia Unii Europejskiej jest trudna do przecenienia.

Katalizująca rola Republiki Federalnej Niemiec w procesach integracyjnych we Wspólnotach Europejskich w omawianym okresie jest trudna do zanegowania. Politycy z Bonn aktywnie wspierali procesy zarówno geograficznego rozszerzania Wspólnot, jak i pogłębiania współpracy. RFN zaakceptowała program polityki regionalnej, mimo że pozornie nie przynosił on jej korzyści, licząc na pozytywne jego efekty w dalszej przyszłości. Szczególne poparcie polityków zachodniemieckich znalazła sobie idea współpracy politycznej, która częściowo znalazła swój wyraz w Jednolitym Akcie Europejskim, szerzej zaś rozwinął ją traktat z Maastricht.

Michał M. Kosman

²⁵ Więcej zob.: J. Barcz, A. Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991.