

## Trzy razy dwa dla Europy

### **W jaki sposób wzmocnienie bilateralnych stosunków niemiecko-francuskich, niemiecko-polskich i francusko-polskich może pomóc Europie.**

#### Wspólne zalecenia Grupy Daniela Verneta i Grupy Kopernika

- Spadła dynamika bilateralnych stosunków w Europie
- Do połowy 2020 r. należy wypracować nowe bilateralne agendy działań między Niemcami, Polską i Francją, aby wreszcie wykorzystać wspólny potencjał tych trzech krajów
- Wobec fundamentalnych różnic politycznych w centrum zainteresowania powinny znaleźć się projekty
- Rekomendujemy branie zawsze pod uwagę i uwzględnianie obydwu pozostałych partnerów przy opracowywaniu narodowych strategii
- Rekomendujemy integrację Polski we wspólne projekty zbrojeniowe i intensyfikację współpracy wojskowej
- Rekomendujemy trójstronną współpracę samorządów

Multilateralizm znalazł się w kryzysie. Najpóźniej od objęcia rządów w USA przez prezydenta Donalda Trumpa w 2016 r. sprawdzona, oparta na regułach międzynarodowa współpraca państw wystawiona została na ciężką próbę. Przy tym problemy spadają na Europę nie tylko z zewnątrz, lecz trawią ją także od środka: brexit, kwestionowanie praworządności i demokracji w wielu państwach Unii, ofensywa nacjonalistów i populistów, rosnący sceptycyzm odnośnie możliwości poradzenia sobie Europie z palącymi problemami. W tym kontekście Grupy Daniela Verneta i Kopernika stawiają pytanie, czy bilateralizm – a więc współpraca dwóch państw lub koordynacja dwóch lub więcej struktur bilateralnych relacji – wskazać może wyjście z kryzysu, albo pomóc w opanowaniu zapaści multilateralizmu.

Także stosunki niemiecko-francuskie, prezentowane często jako model udanego bilateralizmu, nie są wolne od głębokiego stresu. Pomimo nowego, podpisanego w 2019 r. Traktatu Akwizgrańskiego, który nawiązuje do Traktatu Elizejskiego z 1963 r., współpraca Berlina z Paryżem nie przebiega bezkolizyjnie.

Spory w kwestii rozszerzania UE, na temat NATO i eksportu uzbrojenia, pokazują, że Niemcy i Francja tylko w ograniczonym stopniu realizują wspólne interesy geopolityczne. Prowadzi to do napięć, wskutek czego wzajemne stosunki uległy ochłodzeniu.

Do pozytywów Traktatu Akwizgrańskiego należą ustalenia: obydwie kraje są rzecznikami silnej, suwerennej i solidarnej Europy; pragną rozszerzenia współpracy bilateralnej na nowe obszary jak przemysł zbrojeniowy, polityka klimatyczna czy sztuczna inteligencja; także transgraniczna kooperacja regionalna zyskać ma na znaczeniu;

mogłaby służyć za modelowy przykład dla innych krajów unijnych.

Nie jest jednak jasne, czy i w jakich obszarach współpraca niemiecko-francuska służyć może w UE jeszcze jako wzór. Instytucje i modele kooperacyjne, uchodzące zwykle za świadectwa roli prekursorskiej – konsultacje rządowe, specjaliści pełnomocnicy ds. współpracy, wymiana młodzieży, partnerstwa miast, transgraniczna współpraca zwłaszcza samorządów i regionów leżących bezpośrednio przy granicy – funkcjonują już od dawna także w relacjach niemiecko-polskich. Nie można wychodzić z generalnego założenia, że w relacjach niemiecko-francuskich bardziej wypełnione są życiem niż w niemiecko-polskich.

Ponadto wypowiedzi prezydenta Emmanuela Macrona na temat NATO („śmierć mózgowa”) napotykają w Polsce i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej na nieskrywany sprzeciw. Jednak Berlin i Warszawa nie udzieliły Macronowi wspólnej odpowiedzi. Od przejścia władzy w Polsce przez narodowo-populistyczną partię PiS w 2015 r. brakuje często w Warszawie z niemieckiej perspektywy woli politycznej do ułożenia wspólnej, mającej szanse powodzenia agendy. Powtórne zwycięstwo wyborcze PiS w 2019 r. przedłuża fazę paraliżu we wzajemnych stosunkach. Propozycji pogłębienia współpracy w ramach Unii Europejskiej PiS nie podejmuje.

Zupełnie inaczej wygląda to we Francji. Prezydent Macron nie skąpił rozlicznych propozycji. W niemiecko-francuskich stosunkach brak jednak pozytywnych reakcji z Berlina. Dlatego ani niemiecko-francuski motor, ani współpraca niemiecko-polska nie rozwijają obecnie widocznej dynamiki na rzecz Europy.

Kiedy Niemcy przejmą w lipcu zmieniając się co pół roku przewodnictwo Rady Europy, będą musiały najpierw pośredniczyć w

istotnych kwestiach spornych w Unii, dotyczących np. przyszłego budżetu unijnego czy polityki klimatycznej. I będą musiały zasadniczo wzmocnić kręgosłup nowej Komisji Europejskiej. Ile czasu i politycznej energii pozostanie wtedy rządowi federalnemu na intensyfikację stosunków bilateralnych czy generowanie impulsów multilateralnych? Rozwiązaniem optymalnym byłoby wypracowanie bilateralnych agend w pierwszej połowie 2020 r.

Spory o podział środków unijnych, które wskutek brexitu ulegają zmniejszeniu, dodatkowo ograniczą szanse udanej współpracy z Polską. Ponadto Niemcy i Francja rozważają razem z Komisją uzależnienie w przyszłości przydziału środków unijnych od przestrzegania demokracji i praworządności. Także klimatyczne cele, jakie stawiają sobie rządy w Berlinie i Paryżu, spotykają się w Warszawie ze sprzeciwem.

Rodzi się zasadnicze pytanie, jaką rolę pełni współpraca bilateralna w kontekście europejskim. Czy ma w pierwszym rzędzie służyć relacjom obydwu uczestniczących w niej krajów i ich obywatelom? Czy też ma także ona wspierać współpracę i integrację europejską? Ta unijna perspektywa była w stosunkach niemiecko-francuskich od zawarcia Traktatu Elizejskiego zawsze obecna. W Traktacie Akwizgrańskim została rozszerzona i rozwinięta.

Nie ma to porównywalnego przełożenia na relacje niemiecko-polskie i francusko-polskie, przynajmniej nie teraz, kiedy w Polsce rządzi PiS. Celem tej partii nie jest pogłębiająca swoją integrację Europa, lecz Europa jako związek suwerennych państw narodowych. Być może francuskie i polskie wizje Europy są nawet sobie bliższe, aniżeli może się to wydawać z perspektywy ich osobnych każdorazowych odniesień do niemieckich wyobrażeń o Europie, postulujących więcej integracji.

Te różnice w wyobrażeniach na temat przyszłości Europy nie muszą być jednak przeszkodami w podejmowaniu współpracy przy konkretnych projektach w realnej codzienności. Abstrakcyjna debata o koncepcjach Europy hamuje współpracę. Praktyczne projekty mogą ją zintensyfikować.

Projekty takie mogą być realizowane na trzech poziomach: regionalnym (społeczeństwa obywatelskiego), narodowo-państwowym oraz europejskim. W optymalnym przypadku wszystkie te trzy poziomy uzupełniają i wzmacniają się nawzajem. W czasach, gdy jeden z nich jest zablokowany, współpraca na pozostałych może przynieść pewną równowagę.

W relacjach niemiecko-polskich brak obecnie optymalnego zachodzenia na siebie nawzajem tych trzech poziomów. Współpraca przygraniczna krajów federalnych z sąsiedzkimi województwami i samorządami jest chlebem powszednim. Funkcjonują także mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie miast i wymianie młodzieży. Na poziomie narodowo-państwowym instytucjonalne spotkania (np. konsultacje rządowe) odbywają się co prawda, ale nie rozwijają żadnej dynamiki z powodu braku harmonii między rządami. Poziom europejski nacechowany jest unijnymi wątpliwościami wobec stanu praworządności w Polsce oraz konfliktami wokół przyszłego budżetu UE.

Jednocześnie obydwie strony uczą się ze skutków braku kooperacji i poznają jej granice. Dochodzenia w sprawie praworządności niekoniecznie pociągają za sobą pod ręcznikowe sankcje. Z drugiej strony państwa Europy Środkowo-Wschodniej nie udzielają poparcia modelowi politycznemu, w którym Europa Środkowo-Wschodnia miałaby pod polskim przywództwem tworzyć przeciwwagę dla niemieckiej dominacji. Same Niemcy dążą w międzyczasie do

aktywnego członkostwa w inicjatywie Trójmorza.

W stosunkach niemiecko-francuskich pojawił się przed rokiem nowy bodziec. Na mocy Traktatu Akwizgrańskiego jeszcze bardziej wzmocni się teraz współpraca przygraniczna, np. między Alzacją a Badenią-Wirtembergią. Jednak bliższe stosunki niemiecko-francuskie mają też swoich przeciwników. „Rassemblement National” skutecznie przedstawia je w oczach opinii publicznej jako rzekomą „wyprzedaż” francuskich interesów na pograniczu z Niemcami. Również na płaszczyźnie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego należy bardziej pielęgnować współpracę, utrzymując jej wysoki poziom, oraz ponownie wzbudzić pozytywne zainteresowanie językiem sąsiada.

Niemiecko-francuski paradoks jest najbardziej widoczny na szczeblu państwowym. Podczas gdy rząd i parlament po obu stronach Renu Traktatem Akwizgrańskim wyniosły swoją bilateralną współpracę na nowy poziom, to jednocześnie w politycznym życiu codziennym mnożą się nieporozumienia i konflikty interesów. Dotyczy to zwłaszcza płaszczyzny europejskiej, która powinna właściwie najbardziej skorzystać na współpracy bilateralnej. Często przytaczany niemiecko-francuski „motor” Europy praktycznie się zatrzymał. Jedynie nowa Komisja Europejska ma jeszcze twarz niemiecko-francuskiej współpracy.

Nie jest aktualnie jasne, czy i jak prezydent Macron i kanclerz Merkel znów znajdą wspólny język. Błędem byłoby jednak redukcja stosunków niemiecko-francuskich do szefów państw i rządów. Pomimo aktualnych sporów oba kraje forsują dwustronne i ogólnoeuropejskie projekty gospodarcze, jak świadczą o tym wspólny projekt produkcji baterii samochodowych oraz plany w zakresie sztucznej inteligencji czy budowy superkomputerów. Także w zakresie

współpracy przemysłów zbrojeniowych i wojskowej Niemcy i Francja mogą poszczycić się wspólnymi sukcesami. I tu mógłby się nawet znajdować punkt zaczepienia dla Polski.

### **Realistyczne założenia katalizatorami trwałego zbliżenia**

Jednoznaczna odpowiedź na pytanie, czy bilateralizm ma być odpowiedzią na kryzys multilateralizmu, nie jest możliwa. Niemiecko-francuskie stosunki bowiem, które często stawiane są za modelowy przykład udanego bilateralizmu, stały się problematyczne. Na poziomie UE uchodzą wprawdzie wciąż jeszcze za konieczne, ale już nie za wystarczające, aby oddziaływać pobudzająco. Na tle brexitu wzrosła ponadto obawa przed niemiecką względnie niemiecko-francuską dominacją.

Nawet tak udana historycznie i tak głęboko zakotwiczona pod względem instytucjonalnym relacja jak współpraca niemiecko-francuska musi być regularnie weryfikowana i odnawiana, jak nastąpiło to w Traktacie Akwizgrańskim. Stanowi on nie tylko aktualizację mającego już swoje lata Traktatu Elizejskiego, zawiera bowiem ponadto w art. 25 mechanizm, pozwalający regularnie weryfikować współpracę.

Dla relacji z Polską Traktat Akwizgrański nie jest jednak mimo paru godnych uwagi impulsów wzorem. Stosunki niemiecko-polskie muszą tak jak Trójkąt Weimarski rozwinąć własną dynamikę, niezależnie od modelu niemiecko-francuskiego. W obliczu aktualnych problemów politycznych da się to najprędzej urzeczywistnić przez konkretne projekty. Niemniej jednak i do nich potrzeba odpowiedniej woli politycznej i nieodzownych środków finansowych.

Polityka status quo hamuje wydajny europejski bilateralizm. Niemcy, Francja i Polska muszą się starać ułożyć swoje stosunki na

nowo, tak aby wreszcie wykorzystać swój wspólny potencjał. Jest to długofalowe zadanie, którego realizacja rozbija się obecnie o opisane blokady. W aktualnym kontekście punkt ciężkości należałoby położyć na dające się zrealizować pragmatyczne założenia wzajemnej współpracy, mogące zostać katalizatorami rozciągniętego w czasie, trwałego zbliżenia tych trzech krajów.

Ważna jest wspólna pamięć symbolicznych wydarzeń historycznych w rocznicowych latach jak choćby w 2019 roku: wybuchu wojny w 1939 r., upadku Muru Berlińskiego w 1989 r., podpisania Traktatu Elizejskiego z 1963 r. przez jego odnowienie w Akwizgranie w 2019 r., niemiecko-polskiej mszy pojednania w Krzyżowej w 1989 r. i niemiecko-francuskich gestów pojednania w Verdun. Ale jeszcze ważniejsze są praktyczne sukcesy w konkretnej współpracy politycznej na co dzień. I pod tym względem panuje teraz zastój między Niemcami, Francją i Polską zarówno w stosunkach bilateralnych jak i trilateralnych.

Najsłabsze spośród tych trzech bilateralizmów są jak dotąd stosunki francusko-polskie. Muszą zostać wzmocnione, aby pogłębić potencjał współpracy trilateralnej w Trójkącie Weimarskim. Podczas pierwszej wizyty państwowej Macrona w Polsce na początku lutego 2020 r. – bezpośrednio po brexicie – wyznaczono przynajmniej wektory nowego rozdziału w napiętych od 2016 r. stosunkach francusko-polskich. To, pomimo istniejących różnic, przez obydwie strony traktowane jako przełom świętowane ponowne zbliżenie z konstruktywnymi projektami (np. w kwestii polityki energetycznej) francuski prezydent wyeksponował jednoznacznie także jako szansę trilateralnej współpracy z Niemcami. Silniejsza współpraca francusko-polska może ponadto pomóc zredukować w obydwu krajach obawy przed zbytnią dominacją niemiecką.



Apelujemy do trzech rządów, aby już projekty strategii narodowych – np. w zakresie strategii cyfrowej, przemysłowej czy bezpieczeństwa – konstruowały w sposób uwzględniający skutki dla obydwu pozostałych partnerów oraz potencjalne możliwości kooperacji z nimi. Odpowiednio wcześnie zaproszenie do współpracy ekspertów z pozostałych krajów mogłoby być przy tym pomocne, stanowiąc jednocześnie dla opinii publicznej sygnał, że wszystkie trzy kraje odpowiedzialnie traktują uzgadnianie stanowisk na poziomie europejskim także poza istniejącymi mechanizmami unijnymi, widząc w tym dodatkową wartość.

Rekomendujemy aktywne wciągnięcie do niemiecko-francuskiej współpracy przy projektach zbrojeniowych – wspólny samolot bojowy, wspólny czołg – także Polski. Wskazywanie na to, że niemiecko-francuska współpraca jest zasadniczo otwarta dla innych partnerów, nie wystarcza. Paryż i Berlin powinny aktywnie zabiegać o Polskę. Skomplikuje to i tak już dzisiaj niełatwe dostosowywanie się do siebie niemieckich i francuskich koncernów zbrojeniowych. Niewspółmiernie wyższe będą jednak koszty polityczne umocnienia się wśród wschodnich członków Unii wrażenia, że ich współpraca przy wspólnych projektach jest niepożądana.

Zachęcamy do rozszerzenia wymiany oficerów między trzema państwami. Jeżeli każdego roku dwóch do czterech kadetów z danego kraju studiować będzie w uczelniach wojskowych obydwu partnerów, to po dziesięciu latach na odpowiedzialnych stanowiskach znajdować się będą tuziny oficerów obeznanych z doktrynami militarnymi i strategiczną myślą partnerów. Jako multiplikatorzy w swoich siłach zbrojnych będą mogli wydatnie podnieść ich zdolności kooperacyjne.

Wielki potencjał kooperacyjny w Trójkącie Weimarskim mają samorzady i zakłady go-

spodarcze. Artykuł 17 Traktatu Akwizgrańskiego wspiera z naciskiem współpracę samorządową i to nie tylko w rejonach przygranicznych, gdzie ta współpraca w wielu miejscach już dobrze funkcjonuje, lecz także w głębi kraju. Samorzady są dzisiaj na wielu obszarach praktycznymi laboratoriami pokonywania wielkich wyzwań naszych czasów jak masowa migracja, cyfryzacja czy zmiany klimatyczne. Wzywamy samorzady niemieckie, francuskie i polskie do intensywnej wymiany doświadczeń na temat „best practice”. Wbrew rozpowszechnionemu przekonaniu największa migracja ostatnich lat odbywa się nie z Afryki do UE, lecz z Ukrainy do Polski. Główny ciężar integracji dwóch milionów Ukraińców ponoszą polskie gminy samorządowe. Są one ponadto areną pracy społeczeństwa obywatelskiego oraz idealną siecią, mogącą ściślej powiązać społeczeństwa obywatelskie Niemiec, Francji i Polski. Jesteśmy mocno przekonani o tym, że trilateralna kooperacja gmin samorządowych nie tylko nie osłabi narodowo-państwowej spójności żadnego z partnerów, ale dodatkowo wzmocni spójność tych trzech krajów w ramach UE. Apelujemy o wypracowanie konkretnych formuł rozmów, aby umożliwić konstruktywną komunikację przedstawicielom samorządów i samorządowego społeczeństwa obywatelskiego. Format tego rodzaju trilateralnych rozmów samorządowych przenieść można także na płaszczyznę przedsiębiorstw gospodarczych, aby porównawczo dyskutować potrzeby rynków pracy czy poszczególnych branż i czerpać z doświadczeń pozostałych partnerów. Także i pod tym względem obowiązuje już zasada, że czasy ekonomicznych i kulturalnych dróg jednokierunkowych z Zachodu na Wschód należą już do przeszłości i wszyscy mogą się uczyć od wszystkich.

*Niniejsza publikacja ukazuje się przy wsparciu:*

