



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 5 (109) • 24 stycznia 2003 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 3.70

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Łach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Współpraca francusko-niemiecka – pierwsze przybliżenie

Maciej Krzysztofowicz, Katarzyna Sochacka

W dniach 22–23 stycznia 2003 r. w Wersalu i w Berlinie odbył się 80. szczyt francusko-niemiecki, przypadający na czterdziestą rocznicę podpisania Traktatu Elizejskiego, który stał się symbolem pojednania obu narodów oraz podstawą dla współdziałania obu państw.

Układ o współpracy zawarty między Francją a Niemiecą Republiką Federalną w sprawie współpracy francusko-niemieckiej, zwany Traktatem Elizejskim, podpisany został 22 stycznia 1963 r. w Paryżu przez kanclerza RFN Konrada Adenauera i prezydenta Francji Charles'a de Gaulle'a. Ustanawiał on wzajemną współpracę polityczną w trzech obszarach: Wspólnot Europejskich, stosunków Wschód-Zachód i współdziałania w organizacjach międzynarodowych.

Początkowo, w oparciu o postanowienia traktatowe prowadzona była jedynie wymiana młodzieży oraz współpraca kulturalno-naukowa. Różnice wynikające z odmiennego postrzegania przyszłości integracji europejskiej były znaczące, a współpraca polityczna ograniczała się do spotkań przedstawicieli obu państw. Tak więc, traktat, który, po niepowodzeniu projektu powołania Europejskiej Wspólnoty Politycznej (1953 r.) miał być próbą zacieśnienia politycznej współpracy między Niemcami i Francją, nie w pełni realizował oczekiwania. Jednocześnie jednak, m.in. w wyniku inicjatyw francusko-niemieckich, stopniowo postępowała integracja gospodarcza państw-członków Wspólnot Europejskich (WE). Francja była postrzegana jako główna europejska potęga polityczna, a Niemcy uważano za dominującą siłę gospodarczą.

Koniec zimnowojennego podziału Europy oraz zjednoczenie Niemiec zmieniło sytuację obu państw i zainicjowało ewolucję ich wzajemnych stosunków. Wzrosło znaczenie polityczne Niemiec oraz pojawiły się nowe wyzwania przed państwami WE, zwłaszcza w związku z przemianami w Europie Środkowej i Wschodniej. We Francji pojawiły się obawy, iż zmniejszy się zainteresowanie wschodniego sąsiada procesem integracji. Miało to wynikać z problemów wewnętrznych Niemiec, spowodowanych zjednoczeniem oraz wzrostem ich zainteresowania rozwojem stosunków z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Jednocześnie Paryż dążył do zachowania swojej pozycji w UE, czemu strona niemiecka się nie sprzeciwiała mimo wzrostu politycznego znaczenia Niemiec.

Rozbieżności interesów Niemiec i Francji wyraźnie uwidoczniły się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, gdy po wyborach w 1998 r. kanclerzem Niemiec został Gerhard Schröder. Niemcy popierały proces rozszerzenia NATO i UE o państwa Europy Środ-

kowej, co miało zapewnić stabilizację polityczną i gospodarczą ich wschodnim sąsiadom, zwiększenie bezpieczeństwa Niemiec i ich roli w UE. Natomiast we Francji, w związku z rozszerzeniem, niepokojono się możliwością osłabienia UE oraz perspektywą ograniczenia francuskich wpływów. W trakcie przygotowywania traktatu nicejskiego w grudniu 2000 r., rozbieżności między Francją i Niemcami opóźniły wypracowywanie reform instytucjonalnych warunkujących rozszerzenie UE.

Zdecydowane zwycięstwo Jacques'a Chiraca w wyborach prezydenckich oraz wyniki wyborów parlamentarnych z 2002 r., w których zwycięstwo odniosła prawica, zakończyły okres długoletniej *cohabitation*. Pozwoliło to na bardziej efektywne działania Francji w UE. W tym samym czasie, podczas szczytu Rady Europejskiej (RE) w Sewilli, przywódca Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii podjęli próbę przejęcia inicjatywy w UE, pomijając Francję i Niemcy. Inicjatywa ta zakończyła się wprawdzie niepowodzeniem, ale wskazała na potrzebę ożywienia politycznej współpracy francusko-niemieckiej. Stała się ona niezbędna także w związku z koniecznością podjęcia najważniejszych decyzji w sprawie rozszerzenia UE oraz przeprowadzenia reform instytucjonalnych.

Niemcy, największy płatnik netto do budżetu WE, starały się ograniczyć wydatki WE poprzez reformę Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i ograniczenie dopłat bezpośrednich. Sprzeciwiała się tym projektom Francja, będąca największym beneficjentem WPR. Spotkanie przywódców obu państw przed szczytem Rady Europejskiej w Brukseli (październik 2002 r.) zakończyło się kompromisem. Zdecydowano się utrzymać obecny system dopłat bezpośrednich, zamrażając jednocześnie do 2013 r. wydatki na WPR, co ułatwiło zakończenie negocjacji akcesyjnych z państwami grupy z Laeken. Niemcy i Francja wypracowały również wspólne stanowisko w kwestii członkostwa Turcji w UE. Dzięki temu na szczycie RE w Kopenhadze, UE zadeklarowała gotowość do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją w 2005 r., jeśli spełni ona tzw. kryteria kopenhaskie.

Francja i Niemcy zintensyfikowały również swoje działania w Konwencji przygotowującej reformy UE. Przedstawicielami rządów obu państw w Konwencji zostali ministrowie spraw zagranicznych. Oba państwa przedstawiły także wspólne propozycje, m.in. w zakresie spraw wewnętrznych, polityki bezpieczeństwa, polityki gospodarczej oraz zmian instytucjonalnych. Z tych ostatnich najważniejsza dotyczy tzw. podwójnego przywództwa UE. Zakłada ona wprowadzenie urzędu przewodniczącego Rady UE, wybieranego przez rządy państw członkowskich, oraz utrzymanie instytucji przewodniczącego Komisji Europejskiej, którego jednak wybierałby Parlament Europejski. Rozwiązanie to jest kompromisem pomiędzy dążeniami federalistycznymi Niemiec oraz projektem zwiększenia roli współpracy międzyrządowej, za którym opowiada się Francja.

Zaproponowano także utworzenie instytucji ministra spraw zagranicznych UE przy Radzie UE, który miałby zastąpić Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza ds. polityki zewnętrznej w Komisji Europejskiej.

Znaczenie polityczne współpracy francusko-niemieckiej sprawia, iż wszelkie inicjatywy pogłębiania integracji europejskiej mają niewielkie szanse realizacji bez poparcia obu państw. W przypadku różnicy stanowisk między Francją i Niemcami, powodzenie propozycji uzależnione jest od wypracowania kompromisu między nimi.

Niektóre projekty współpracy francusko-niemieckiej, zaproponowane we wspólnej *Deklaracji francusko-niemieckiej z okazji 40. rocznicy podpisania Traktatu Elizejskiego* z dnia 22 stycznia 2003 r., wykraczają poza integrację w UE, np. projekt utworzenia wspólnych francusko-niemieckich ambasad czy też propozycja uzgadniania stanowisk w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (której Francja jest stałym członkiem, a Niemcy obecnie posiadają status członka tymczasowego i będą przewodniczyć Radzie w lutym 2003 r.). Deklaracja przewiduje powołanie francusko-niemieckiej Rady, w której uczestniczyć będą ministrowie obu państw, koordynującą ich współpracę w poszczególnych dziedzinach. W obu państwach, przy kanclerzu Niemiec i premierze Francji, będzie ustanowiona także instytucja sekretarza generalnego ds. współpracy francusko-niemieckiej, który będzie wchodził w skład ich osobistych gabinetów. Zadaniem sekretarza będzie koordynacja przygotowywania i wprowadzania wspólnych decyzji, a także wypracowywania wspólnych stanowisk w UE.

Wspomniane powyżej projekty tworzą ambitną wizję przyszłości integracji europejskiej, wymagają jednak kontynuowania ścisłej współpracy Francji i Niemiec. Może temu sprzyjać realizacja Deklaracji podpisanej w Wersalu, dotyczącej między innymi wprowadzenia we współpracy francusko-niemieckiej zmian instytucjonalnych. Wspólne posiedzenia ministrów oraz ustanowienie instytucji sekretarzy generalnych ułatwią wypracowanie wspólnych stanowisk. Trwałość tej współpracy może także wzmocnić perspektywa powiększenia liczby państw członkowskich UE do 25, gdyż współdziałanie zwiększy ich szanse na zachowanie wiodącej roli w Unii. Mogą się do tego przyczynić także satysfakcjonujące oba państwa rozwiązania reform instytucjonalnych UE. Wreszcie, trwałość współpracy może również zależeć od stanowiska innych państw członkowskich wobec dotychczasowych i przyszłych inicjatyw francusko-niemieckich. Ponieważ większość wspólnych stanowisk Francji i Niemiec jest wynikiem kompromisów, które często łączą bardzo odmienne punkty widzenia, istnieje duże prawdopodobieństwo uzyskania dla nich akceptacji pozostałych państw członkowskich. Z drugiej strony, można się spodziewać trudności z uzyskaniem poparcia ze strony Wielkiej Brytanii, której pozycja w UE może ulec osłabieniu. Przeciwnie mogą być także mniejsze państwa UE, obawiające się dominacji Francji i Niemiec.

Wspomniane kompromisy mogą jednak być także przyczyną kłopotów, zagrażających trwałości współpracy francusko-niemieckiej, zwłaszcza w tak trudnych kwestiach jak reforma WPR oraz przyszłość UE. Do ponownych sporów między Francją i Niemcami może dojść np. przy okazji oceny funkcjonowania WPR w 2006 r. lub w przypadku niepowodzenia formuły podwójnego przywództwa w UE. Negatywnie wpłynąć mogą na nią także różnice w polityce gospodarczej, w tym w sprawie dyscypliny budżetowej.

Pomimo tego wydaje się, że do momentu zakończenia procesu rozszerzenia UE i reform instytucjonalnych wspólne interesy obu państw okażą się wystarczająco trwałe aby ich współpraca była efektywna. Później różnice stanowisk mogą okazać się zbyt duże.

Rozwój współpracy francusko-niemieckiej będzie miał wpływ na integrację Polski w UE. Polska, ze względu na potrzebę modernizacji, powinna być zainteresowana uczestnictwem w inicjatywach zmierzających do pogłębienia integracji europejskiej. Jednym z instrumentów, który może być przez Polskę wykorzystany dla zintensyfikowania stosunków z państwami najbardziej zaawansowanymi w procesie integracji jest Trójkąt Weimarski. Cykliczne spotkania francusko-niemiecko-polskie, nie gwarantują jednak Polsce równorzędnej pozycji wobec Niemiec i Francji, choćby dlatego, iż poziom stosunków polsko-niemieckich nie dorównuje poziomowi stosunków francusko-niemieckich. Istnieje także niebezpieczeństwo takiego zaawansowania tych państw w integracji europejskiej, które uniemożliwi Polsce, ze względu na jej niewystarczający stopień rozwoju, włączenie się w ten proces.

OGŁOSZENIA

The Polish Foreign Affairs Digest

English Language Versions of Papers Published
in „Polski Przegląd Dyplomatyczny” and Other Journals in Poland

Quarterly

No. 4 (5), 2002

Contents

Ryszard Stemplowski

Integration in Integration

Tadeusz Mazowiecki

The Europe We Want

Why Europe?

A Debate of the Ministers of Foreign Affairs:
of the Republic of France—Dominique de Villepin,
and the Republic of Poland—Włodzimierz Cimoszewicz,
Moderated by Adam Michnik

Marek Siwiec

The Polish-Ukrainian Relations during the Last Decade

Roman Kuźniar

Security—Realism of Assessment, Policy Dilemmas Appeal of the Polish
Council of the European Movement Let's Create a Fourth EU Pillar!

Piotr Sztompka

European Integration as a Cultural Opportunity
(on Morality, Identity and Trust)

Stanisław Dubisz

Development of the Polish Language
and the European Integration

Michał Dobroczyński

France, Germany and Poland
and the Russian Neighbourhood

Dariusz Skórczewski

Dialogue between Cultures Prospects of “Polish Presence” in Academic
Discourse in America

Krzysztof Bałon

The Concept of Strategic Partnership

*Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w Głównej Księgarni Naukowej
im. B. Prusa, Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*