



■ Przed szczytem UE w Rzymie. Czy Niemcy przekonali się do Europy wielu prędkości?

Jacek Kubera

Berlin przez wiele lat opierał się francuskim propozycjom politycznej konsolidacji państw strefy euro i zróżnicowanych kręgów integracji w Europie. Wobec kolejnych wyzwań i zagrożeń dla funkcjonowania, a nawet i istnienia Unii Europejskiej, Niemcy w „Europie wielu prędkości” zaczęły jednak upatrywać szansy rozwiązania najbardziej palących problemów UE. Zmiana stanowiska Niemiec wynika w dużej mierze z działań Francji, wspieranej przez południowe państwa UE.

Francja przekonuje partnerów europejskich - przy okazji 25-lecia Traktatu z Maastricht i 60-lecia Traktatów Rzymskich - że konieczna jest polityczna konsolidacja państw strefy euro, a także urzeczywistnienie integracji w innych dziedzinach, zwłaszcza w kwestii obronności i bezpieczeństwa. W opinii polityków rządzącej Partii Socjalistycznej i będących w opozycji centroprawicowych Republikanów, jest to jedyna możliwa odpowiedź na wyzwania Unii Europejskiej, do których należą: problem zadłużenia państw strefy euro, *Brexit* i wzrost poparcia partii eurosceptycznych, zagrożenie terroryzmem, konflikty zbrojne w sąsiedztwie UE, polityka Rosji w Syrii i na Ukrainie, deklaracje prezydenta Donalda Trumpa w sprawie NATO, zarządzanie napływem imigrantów i uchodźców do państw UE. Na zorganizowanym 6 marca 2017 r. w Wersalu spotkaniu przywódców Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii prezydent Francji François Hollande przekonywał, że obecne elity polityczne w Europie stoją przed wyborem między usprawnieniem funkcjonowania UE w dziedzinach objętych kryzysem a zgodą na stopniowy rozpad UE. W wywiadzie, jakiego F. Hollande udzielił 5 marca 2017 r. sześciu gazetem europejskim, ostrzegł on, że brak zdecydowanych działań naprawczych w UE przyczynia się do popularności ugrupowań domagających się opuszczenia struktur UE przez poszczególne

Redakcja:

Radosław Grodzki

Jacek Kubera

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 296/2017

08.03.17

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

państwa członkowskie. Do takich partii należy również francuski Front Narodowy, którego przewodnicząca Marine Le Pen według najnowszych sondaży (Elabe, 07.03.2017) może uzyskać w drugiej turze wyborów prezydenckich w maju 2017 r. 40% głosów poparcia.

Francuzi od momentu pojawienia się kryzysu w strefie euro w 2008 r. przekonują, że odpowiedzią na krytykę funkcjonowania UE nie może być obrona *status quo*. W ekspertyzie *IFRI* ze stycznia 2017 r. (*L'Europe après le Brexit: positions et perspectives allemandes*) zarzucano Niemcom zbytne skupianie się po referendum o *Brexicie* na jedności państw UE i brak gotowości do zdecydowanych zmian instytucjonalnych. Dostrzegano, że kanclerz Angeli Merkel na szczycie w Bratysławie (16.09.2016) zależało na odzyskaniu zaufania w innych stolicach europejskich, utraconego po jednostronnych działaniach Niemiec w czasie kryzysu migracyjnego w 2015 r. Niemcy krytykowano za przyjęcie roli państwa dążącego do równowagi między oczekiwaniami różnych partnerów europejskich, a w konsekwencji - skazującego proces integracji na niesatysfakcjonującą stronę francuską metodę małych kroków i umów międzyrządowych.

Choć w Berlinie, cztery dni po referendum o *Brexicie* (23.06.2016), kanclerz A. Merkel, prezydent F. Hollande i włoski premier Matteo Renzi nawoływali do zacieśnienia współpracy w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa oraz polityki gospodarczej i monetarnej, to szczyt w Bratysławie nie zaowocował konkretnymi propozycjami w tych kwestiach. W reakcji na *Brexit* powstały też wspólne deklaracje francuskich i niemieckich ministrów spraw zagranicznych (*Silna Europa w niepewnym świecie*, 28.06.2016) oraz ministrów obrony (*Ożywienie WPBiO. W stronę szerokiej, realistycznej i wiarygodnej obronności w UE*, 12.09.2016). Drugi z wymienionych dokumentów skupiał się jednak na pragmatycznych rozwiązaniach i nie zawierał przełomowych propozycji, natomiast deklaracja podpisana przez ministra Franka-Waltera Steinmeiera stanowiła efekt przedwyborczych działań niemieckich socjaldemokratów i powstała bez uzgodnienia z kanclerz A. Merkel.

Aż do końca stycznia 2017 r. kanclerz Niemiec pozostawała zdecydowanie niechętna daleko idącym przeobrażeniom Eurolandu, uwzględniając obawy państw spoza strefy o powstaniu Europy dwóch prędkości. Po raz pierwszy możliwość zaistnienia zróżnicowanych kręgów współpracy w ramach UE dopuściła podczas szczytu UE27 na Malcie (03.02.2017). Dla Francuzów oznaczało to przyznanie przez A. Merkel, że - w obliczu czynników dezintegracyjnych i niepewności geopolitycznej - przyszłość UE nie może zależeć od „jakiegoś opornego państwa członkowskiego, że można czynić postęp [w integracji] z wieloma państwami, bez oczekiwania na jednomyślność” (źródło dyplomatyczne za: „Le Monde”, 21.02.2017). Prawie miesiąc później, we wspólnym komunikacie ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec na temat pięciu scenariuszy ogłoszonych przez Komisję Europejską (01.03.2017) pojawiły się m.in. postulaty „stymulowania europejskiej gospodarki poprzez sprzyjanie konwergencji naszych gospodarek krajowych i inwestycjom europejskim, (...) a także poprzez postępy w finalizowaniu europejskiej unii walutowej” (mbafrance-pl.org, 01.03.2017). Z kolei na spotkaniu z przywódcami Francji, Hiszpanii i Włoch w Wersalu (06.03.2016) A. Merkel, jeszcze bardziej zdecydowanie niż na Malcie, opowiedziała się za Europą wielu prędkości, czyli trzecim z pięciu scenariuszy zaproponowanych przez Komisję

Europejską. Kanclerz Niemiec zgodziła się z prezydentem Hollande'em, lansującym pomysł rozwijania nowych form współpracy („zróżnicowanych kooperacji”) między tymi państwami, które w ramach Europy „wielu prędkości” zamierzają „szybciej” podejmować działania na rzecz integracji (w dziedzinie polityki obronnej, w ramach strefy euro czy w sferze kultury).

Powyższe deklaracje potwierdzają zmianę postawy kanclerz Niemiec, dotychczas zachowującej ostrożność wobec hasła „więcej Europy”. Wpływ na to ma z pewnością podejście prezydenta D. Trumpa do Unii Europejskiej, a także zdecydowana postawa Francji, wspieranej przez koalicję państw również dążących do zmiany niemieckiej optyki na funkcjonowanie Eurolandu.

Francja wraz z Włochami, Hiszpanią, Portugalią, Grecją, Cyprzem i Malcią tworzą nieformalną grupę śródziemnomorskich państw UE (*EUMed, Mediterranean EU Countries*), których głównym postulatem jest rezygnacja z polityki oszczędności promowanej przez Niemcy i inne północne państwa UE. Różnica między Północą i Południem widoczna jest od początku kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Francja, Włochy i Hiszpania przekonywały wówczas, że unia walutowa skonstruowana jest w sposób, który zwiększa ekonomiczne dysproporcje między państwami peryferyjnymi i centralnymi. Podzielały też pogląd, że niska inflacja i obowiązująca od 2010 r. polityka oszczędności z jednej strony służy gospodarce niemieckiej, z drugiej - uniemożliwiają pobudzanie rozwoju ekonomicznego, walkę z bezrobociem i deficytem budżetowym na Południu.

Państwa *EUMed*, których szefowie od września 2016 r. spotykają się regularnie przed szczytami UE27, stoją na stanowisku, że wzrost gospodarczy w całej UE wymaga politycznych reform. Polepszenie sytuacji gospodarczej i walki z bezrobociem ma być odpowiedzią na problemy wszystkich państw UE, w których coraz popularniejsze są nastroje eurosceptyczne. Na spotkaniu w Atenach (09.09.2016), przed szczytem w Bratysławie, przywódcy *EUMed* domagali się podwojenia wydatków na inwestycje zakładane w planie J.-C. Junckera (315 mld euro w latach 2015-2017), walkę z dumpingiem socjalnym oraz rozmieszczenie uchodźców z Grecji, Włoch i Malty w pozostałych państwach UE. Prezydent F. Hollande i premier A. Tsipras mówili o konieczności przygotowania nowego projektu UE i zwiększenia jedności UE. Z kolei po dwustronnych rozmowach z kanclerz A. Merkel (27.01.2017) i spotkaniu w formacie *EUMed* w Lizbonie (28.01.2017), przed szczytem na Malcie, F. Hollande oświadczył, że państwa Południa chcą otwarcia się UE na kolejny etap integracji - „konwergencji polityk gospodarczych [państw członkowskich], koordynacji polityk gospodarczych wokół wzrostu i zatrudnienia” (elysee.fr, 02.02.2017).

Francja, głosząca od lat, że Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW) jest projektem zrealizowanym połowicznie, zyskała więc nowych sojuszników, eksponując aspekt wzrostu ekonomicznego. Na zbliżającym się szczycie UE27 w Rzymie to prawdopodobnie właśnie państwa *EUMed* będą najbardziej naciskać na Niemcy, aby - w imię solidarności europejskiej - wyraziły zgodę na poważne zmiany w strefie euro. Przypomnijmy, że propozycje Francji w tym względzie dotyczą m.in. powołania unii fiskalnej (w konsekwencji, stałych transferów z Północy do mniej zamożnych państw), emisji euroobligacji (*de facto* uznania przez Niemcy odpowiedzialności za długi państw

Południa), a także powstania rządu gospodarczego i parlamentu Eurolandu oraz osobnego budżetu dla strefy euro.

Francuscy dyplomaci, choć dostrzegają zmianę postawy kanclerz A. Merkel wobec Europy wielu prędkości, zdają sobie sprawę, że mało prawdopodobne jest, aby Niemcy zgodziły się na zasadnicze zmiany w UGW. Z uwagi na sprzeczność interesów z państwami Południa (konwergencja gospodarek krajowych oznaczałaby dla Niemiec konieczność przekazywania pomocy finansowej państwom *EUMed*) i - z drugiej strony - wyrażoną przez A. Merkel chęć poprawy funkcjonowania strefy euro, Niemcy będą wspierały rozwiązania stopniowo prowadzące do unii politycznej. W pierwszym wymiarze polegać by one mogłyby na oddaniu kolejnych uprawnień instytucjom unijnym - ministerstwu finansów strefy euro lub komisarzowi ds. strefy o szerokich kompetencjach. Wśród zaproponowanych przez Przewodniczących Komisji i Rady Europejskiej oraz premierów Włoch i Malty punktów Deklaracji Rzymskiej, które mają być dyskutowane na nieformalnym spotkaniu przywódców UE27 (10.03.2017), znalazły się także zapisy o implementacji strukturalnych reform i ukończeniu UGW oraz konwergencji gospodarek europejskich, jednak trudno przewidzieć, czy nawet tak ogólny zapis zyska poparcie polityków niemieckich.

Najmniej zróżnicowane poglądy Niemcy i państwa *EUMed* mają w kwestii zwiększenia współpracy w zakresie polityki obronnej, bezpieczeństwa, ochrony granic i zarządzania kryzysem migracyjnym. Prawdopodobnie tę właśnie tematykę miała na myśli kanclerz Niemiec, kiedy mówiła o możliwości pogłębiania integracji przez chcące tego wybrane państwa członkowskie. Przykładem takich działań jest przyjęcie 6 marca 2017 r. przez państwa UE na Radzie do Spraw Zagranicznych konkluzji w sprawie globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Podjęto wówczas decyzję o utworzeniu komórki planowania i prowadzenia operacji wojskowych bez mandatu wykonawczego (takich jak misje w Republice Środkowoafrykańskiej, w Mali i Somalii) oraz o kontynuowaniu prac nad inkluzywną stałą współpracą strukturalną (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*). *PESCO* to zgodna z Traktatem Lizbońskim (art. 42 ust. 6 i art. 46) możliwość ujednoczenia polityki bezpieczeństwa i obrony przez państwa UE spełniające kryteria i chcące przyjąć niezbędne wiążące zobowiązania.

Choć ograniczenie dyskusji do polityki migracyjnej i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie do końca odpowiada francuskim ambicjom, to może być początkiem procesu zmierzającego do Europy wielu prędkości, zakładającej dowolność uczestnictwa poszczególnych państw w odmiennych mechanizmach integracyjnych. W przypadku, gdyby na zintensyfikowaną współpracę w dziedzinach migracji i bezpieczeństwa zdecydowały się wyłącznie państwa strefy euro, mogłoby to stanowić pierwszy krok ku politycznej konsolidacji Eurolandu i wytworzenia się binarnego podziału w UE, czyli Europy dwóch prędkości.

Państwa *EUMed* przedstawiają odmienną wizję UE niż państwa Grupy Wyszehradzkiej (*V4*) zarówno jeśli chodzi o przyszłość strefy euro, jak i europejską politykę migracyjną i uchodźczą. W podejmowaniu decyzji o przyszłości UE kluczowa będzie postawa Niemiec, które dotychczas starały się równoważyć głosy europejskiej awangardy i państw niechętnych pogłębianiu integracji. Z państwami *V4* łączy Niemcy niechęć wobec zdecydowanej politycznej konsolidacji państw strefy euro, różni natomiast



podejście w sprawach uchodźczych i migracyjnych. Należy spodziewać się, że Niemcy, dążąc do zwiększenia efektywności poprzez ustanowienie nowych, fakultatywnych form współpracy, będą przekonywały, podobnie jak grupa *EUMed*, że UE wielu prędkości nie przerodzi się w organizację, w której poza głównym nurtem spraw europejskich znalazłyby się państwa nienależące jeszcze do strefy euro.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Jacek Kubera - dr, socjolog i romanista, autor prac z zakresu socjologii migracji, narodu i stosunków etnicznych oraz socjologii miasta, adiunkt w Instytucie Zachodnim.