

Jerzy Świeca\*

## **Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska w bliskowschodnim i śródziemnomorskim procesie stabilizacyjnym**

### **Streszczenie**

*Autor, realizując cele założone w tytule, poddał analizie europejską politykę bliskowschodnią, politykę śródziemnomorską UE oraz europejską Politykę Sąsiedztwa. Jednoczącą się Europa na przełomie XX i XXI w. napotkała nowe wyzwania, a także ograniczenia oraz szanse związane z globalizmem. Zintegrowanie państw Europy Środkowo-Wschodniej – przeżywających w dekadzie lat 90. procesy demokratyzacji – było prawdopodobnie zadaniem dużo łatwiejszym niż stabilizacja euroazjatyckich połączeń przestrzeni cywilizacyjnej – wliczając w nie subregion Morza Czarnego oraz Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej. Stawka jest bardzo wysoka i polega na stworzeniu strefy wysokiej stabilności, w której będą mogły odbywać się zjawiska rozwojowe, pozbawione wojen i konfliktów.*

### **Słowa kluczowe:**

*proces stabilizacyjny, proces pokojowy*

### **Zagadnienia wstępne**

Współczesne transnarodowe bezpieczeństwo wyklucza opcję państwowo-centryczną, a kształtujący się świat wielobiegunowy zaczyna tworzyć system niepolarny<sup>1</sup>, odmienny od klasycznego multipolaryzmu. Europa nie może rozwijać się już więcej według kryteriów klasycznego europocentryzmu. Musi posiadać aktywny dostęp do któregoś z trzech kluczowych regionów surowcowych: Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej, regionu Morza Kaspijskiego lub obszaru południowochińskiego. Również podtrzymywanie bezpieczeństwa wy-

---

\* Profesor nadzwyczajny w Instytucie Europeistyki Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu oraz prof. nadzw. i kierownik Zakładu Współczesnych Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich w Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie.

<sup>1</sup> Terminu „system niepolarny” używa Richard N. Hass w artykule *The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance*, „Foreign Affairs”, May/June 2008, vol. 87, No 3, pp. 44-56.

maga takiej aktywności zewnętrznej. Musi to być nowa strategia odpowiadająca potrzebom XX w. i pierwszym dekadom wieku XXI. Bieżąca polityka w stosunku do europejskich peryferii z trzech powodów jest już nieaktualna<sup>2</sup>.

Po pierwsze, Zachód znacznie się zmienił. Ataki z 11 września przeniosły aktywność, uwagę i środki USA na Bliski i Środkowy Wschód. Trzeba zauważyć, że zachodnie Bałkany i Turcja w najbliższym czasie nie staną się członkami wspólnoty zachodniej. Maleją także szanse na demokratyzację przyległego do Zachodu świata.

Po drugie, zmienił się także znacznie Wschód. Wyzwaniem lat 90. była demokracja państw rozciągających się od obszaru nadbałtyckiego po subregion Morza Czarnego aż do południowego Kaukazu, wliczając Turcję, Gruzję, Armenię, Azerbejdżan. Kraje, zawierające się pomiędzy Bliskim i Środkowym Wschodem na południu a wrogą Rosją na północy, są teraz nową flanką wspólnoty euroatlantyckiej. Kraje takie jak Ukraina, Mołdawia, Białoruś są słabsze, biedniejsze i bardziej problemowe politycznie niż Europa Środkowo-Wschodnia była w latach 90. Narzędzia rozwijane w przeszłości (dekadę temu) wobec regionu wschodnioeuropejskiego aktualnie są mało przydatne.

Po trzecie, sama Rosja się zmieniła. W latach 90. Federacja Rosyjska była słabym, quasi-demokratycznym państwem zabiegającym o włączenie do systemu zachodniego. Obecnie FR jest silna, nacjonalistyczna i mniej demokratyczna – stanowi też wyzwanie dla Zachodu. Moskwa widzi siebie jako mocarstwo euroazjatyckie oferujące autorytarny model kapitalistyczny jako alternatywę wobec demokracji liberalnych<sup>3</sup>. W tej sytuacji, w nowym środowisku, staje się niezbędna nowa strategia całego Zachodu, w tym i jednoczącej się Europy. Unia Europejska jest Wspólnotą transnarodową i biegunem geoeconomicznym, a nie superpaństwem federalnym. Nie posiada także bogatych doświadczeń w zakresie oddziaływania stabilizacyjnego w regionach światowych. Pomimo tych słabości ugrupowanie od wielu dekad praktykuje realizację wspólnej, zewnętrznej strategii pokojowej.

Zadaniem przedstawionej analizy jest próba odpowiedzi na kilka pytań badawczych, a mianowicie: Jaka jest efektywność oddziaływań zewnętrznych ugrupowania typu międzyrządowego? Czy te zewnętrzne interakcje można umiejscowić w systemie ewolucyjnym? Jaki był i jest poziom instytucjonalizacji oddziaływań bliskowschodnich UE/WE?

## **Wojny bliskowschodnie jako wyzwanie dla jednoczącej się Europy**

W okresie najgłębszego kryzysu w roku 1967, to jest w okresie wojny czerwcowej („błyskawicznej”), stanowiska państw WE były bardzo zindywidualizowane i odrębne, wynikające z braku mechanizmu konsultowania z partnera-

<sup>2</sup> R.D. Asmus, *Europe's Eastern Promise*, *Foreign Affairs*, Januar/February 2008, No 1, vol. 87, pp. 95-97.

<sup>3</sup> A. Gat, *The Return of Authoritarian Great Powers*, „*Foreign Affairs*” July/August 2007, vol. 86, No 4, s. 59 i nast.

mi. Największe demograficznie i gospodarczo państwo jednoczącej się Europy – Niemcy – deklarowały formalną neutralność, ale rząd RFN sympatyzował z Tel Awiwem. W zasadzie było to zjawisko także zgodne z wizją Ben Guriona, który przewidywał, że inne mocarstwo europejskie – V Republika Francuska, zbudowana na fundamentach prawicowego ruchu gaulistowskiego – nie będzie politycznym zapleczem Izraela w Europie. Mogły nim więc być Niemcy.

Rządząca we Włoszech centrowo-prawicowa chadecja zajęła stanowisko proizraelskie. Identyczne stanowisko zajęły Belgia oraz Holandia.

Francja stała się jednak promotorem interesów arabsko-palestyńskich<sup>4</sup>. Od szczytu w Hadze, w grudniu 1969 r., stanowisko „szóstki” zaczęło się precyzować jako polityka Wspólnot, choć w dalszym ciągu nie było spójne. Wiosną 1971 r. kraje zbliżyły się do proarabskiej linii politycznej Paryża, ale trend ten nie był trwały. Integrująca się Europa (Wspólnoty Europejskie) prowadziły politykę wobec regionu bliskowschodniego od początku lat 70., tj. od momentu powstania Europejskiej Współpracy Politycznej. Już w 1971 r. wystąpiono z tzw. Planem Schumanna<sup>5</sup>. Pomimo nieco odmiennych stanowisk Niemiec i Holandii dokument ten stanowił jednobrzmiące stanowisko całego ugrupowania. W zgłoszonym planie Schumann postulował: utworzenie stref zdemilitaryzowanych z udziałem sił międzynarodowych, izraelskie wycofanie z terytoriów okupowanych od 1967 r.; umiędzynarodowienie Jerozolimy (rozstrzygnięcie statutu arabskiej Jerozolimy odkładano na późniejszy okres); prawo powrotu wszystkich uchodźców lub wypłacenie rekompensaty w przypadku odmowy powrotu; kontynuowanie misji Gunnara Jarringa<sup>6</sup>. Roboczy dokument Schumanna nigdy nie stał się oficjalnym dokumentem ugrupowania. Konsekwencje nie tyle formalne, ile realno-polityczne inicjatywy Francji były dalekosiężne. Izrael odrzucił plan Schumanna i wyraził zaniepokojenie sytuacją, w której stanowisko Francji stawało się linią polityczną całego europejskiego ugrupowania.

Od 1971 r. Wspólnoty wspierały finansowo Palestyńczyków, dotując funkcjonowanie Agencji Pomocy i Pracy ONZ na rzecz Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie (UNRWA)<sup>7</sup>. W 1975 r. Wspólnoty zawarły z Izraelem umowę o wolnym handlu na okres 20 lat. Tworzony ład regionalny przy współudziale Europy zyskiwał w ten sposób ważny komponent gospodarczo-handlowy. Wydawane deklaracje i inne dokumenty prezentowały oceny ugrupowania europejskiego w zwykle drażliwych sprawach. O ile w 1973 r. WE w związku z wojną Jom Kippur postulowały uwzględnienie praw Palestyńczyków w spo-

<sup>4</sup> Por. I. Greilsammer, J. Weiler, *European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective*; in: *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, ed. by D. Allen; The Hague-Boston-Lancaster 1984, s. 121-160.

<sup>5</sup> M. Fras, *Ważniejsze inicjatywy Unii Europejskiej na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie*, [w:] *Państwo Izrael: analiza politologiczno-prawna*, pod red. E. Rudnik, Warszawa 2006, s. 176.

<sup>6</sup> I. Greilsammer, J. Weiler, *European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective...*, s. 133.

<sup>7</sup> Problematykę tę szerzej analizuje J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2002, s. 89 i nast.

rze, to już dwa lata później akcentowano „prawa Narodu Palestyńskiego do efektywnego wyrażania swojej tożsamości narodowej”<sup>8</sup>.

Kolejne wydarzenia miały już czysto polityczny charakter. W RFN w 1972 r. uwolniono palestyńskich terrorystów skazanych za zbrodniczą akcję w Monachium. Wywołało to gniewną reakcję Izraela, który odwołał swojego ambasadora z Bonn. Europa w groźnym kryzysie bliskowschodnim stawała się proarabska i antyizraelska. Niemiecka strategia zewnętrzna wynikała z interesów narodowych i była podyktowana pragmatyzmem. Rozpoczynał się okres ekspansji handlowo-gospodarczej RFN w świecie i obszary pozaeuropejskie, tzw. Trzeci Świat, stawały się atrakcyjnym partnerem. Sukces był zdeterminowany opcją proarabską w konflikcie bliskowschodnim, która pojawiła się jako nowa strategia po okresie znamionującym w pozytywne oceny państwa Izrael.

Wielka Brytania solidarnie (rząd i opozycja) zademonstrowały proarabskie stanowisko w kryzysie wywołanym wojną październikową. Konserwatywny gabinet premiera Edwarda Heatha rozważał projekt otwarcia biura OWP w Londynie, a lider labourzystowskiej opozycji Harold Wilson stwierdził, że Wielka Brytania zaaprobuje linię polityczną Francji. Uprzednio Londyn często wyrażał opcję proizraelską.

Obraz kryzysu w percepcji ugrupowania europejskiego był specyficzny. Kraje te definiowały kryzys bliskowschodni w kategoriach uchodźców palestyńskich (kłóciło się to jednak z diagnozą arabską i palestyńską w szczególności); okupowane zaś ziemie – jako zabór obszarów arabskich, nie palestyńskich. Poparcie moralno-polityczne Europy było większe dla świata arabskiego niż jej opcja pragmatyczna, prawna i taktyka wykonawcza. Po grudniowym szczycie w Hadze przyjęto raport (w marcu 1970 r. na spotkaniu szefów dyplomacji został on przepracowany w jednolitą i obowiązującą politykę Wspólnoty), w którym określano region bliskowschodni jako obszar o najwyższych priorytetach politycznych<sup>9</sup>. Odtąd w kontekście bliskowschodnim pojawia się kwestia relacji europejsko-amerykańskich<sup>10</sup>.

W 1970 r. ministrowie spraw zagranicznych „szóstki” powołali Europejską Współpracę Polityczną (EWP) jako międzyrządowy mechanizm konsultacji i koordynacji politycznych stanowisk państw członkowskich (funkcjonowała praktycznie poza instytucjami wspólnotowymi). W późniejszym okresie czasu powstała sieć powiązań funkcjonalno-organizacyjnych pomiędzy EWP a Komisją Wspólnoty i Parlamentem Europejskim. Wymiar polityki zagranicznej, polityki obronnej i bezpieczeństwa miał być odtąd trwałym dorobkiem aktywności zewnętrznej zintegrowanej Europy.

W praktyce stanowiska polityczno-międzynarodowe państw członkowskich były dość głęboko zróżnicowane. Francja pozostawała nadal propalestyńska, zrywając z proizraelską tradycją IV Republiki. Zbliżenie ze światem arabskim uznano w Paryżu za naturalne i traktowano je jako wynik historii, geopolityki,

<sup>8</sup> Cyt. za: M. Frasz, *Ważniejsze inicjatywy...*, op. cit., s. 177.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 132.

<sup>10</sup> Por. D. Allen, M. Smith, *Europe, The United States and the Arab-Israeli Conflict*, in: *European Foreign Policy Making...*, op. cit., s. 187.

strategii, kultury, a głównie gospodarki<sup>11</sup>. Stanowisko wobec ruchu palestyńskiego było minimalistycznie pozytywne, bowiem precyzowano je w kategoriach uchodźców, a nie narodu palestyńskiego.

Na przeciwstawnym biegunie definiowania kryzysu bliskowschodniego w kategoriach interesów Izraela znajdowała się Holandia<sup>12</sup>. Opinia publiczna była tu od czasów okupacji bardzo wyczulana na problem żydowski i zapewne aspekty historyczno-etyczne były wiodące. Początkowo podobną postawę zajmował rząd belgijski, ale w październiku 1972 wyraził zainteresowanie jedynie przyszłością narodu palestyńskiego<sup>13</sup>. Ewolucja postawy Brukseli była bardzo złożona. Oba państwa Beneluxu tworzyły tzw. systemy konsocjonalne oparte na mechanizmach konsensualnych, sprowadzających się do uzyskiwania stabilizacji w wyniku współdecydowania, w sytuacji głębokich podziałów według kryterium kultury politycznej. Po 160 latach rozwijania państwowości unitarnej, w 1993 r. Belgia stała się asymetryczną federacją złożoną ze Wspólnot, Regionów i Regionów językowych (dodatkowo gmin). Czynnikiem ewolucji ustrojowej, która zapewniła przetrwanie państwa, zapewne nie był jedynym. Bruksela podzielała nie tylko w kwestii bliskowschodniej linię polityczną Paryża.

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych Niemcy konstruowały pragmatyczną linię wypośrodkowanego niezdecydowania. Od początku lat siedemdziesiątych coraz częściej w Bonn akcentowano kwestię samookreślenia Palestyńczyków<sup>14</sup>. Redukowano poprzednie akcenty, jak głębia niepotrzebnego kryzysu i prawo Izraela do przeżycia. W RFN uwierzono w możliwości postępu cywilizacyjnego na obszarze arabskim, traktowanym dotychczas jako bardzo zacofany i niezdolny w przeszłości do rozwijania współpracy z modernistycznym Zachodem.

Stanowisko Włoch, jednego z głównych państw unijnej „szóstki”, w przeszłości proizraelskie, na początku lat 70. było słabo sprecyzowane<sup>15</sup>. Wielka Brytania uzyskała członkostwo w EWG dopiero w 1973 r., lecz jej pozycja w polityce światowej oraz historyczne związki z regionem bliskowschodnim były ogromne<sup>16</sup>. Od przemówienia ministra spraw zagranicznych Aleca Douglasa Hume’a w Harrogate w 1970 r., który postulował nieustanne wpływanie na Arabów, by byli politycznie elastyczni i skłonni do pojednania oraz wywierania wpływu na Waszyngton, by kontrolował poczynania Izraela, linia polityczna Londynu stawała się dualistyczna. Uprzednio bardzo często i jednostronnie promowano interesy Izraela<sup>17</sup>. Hume w dalszym ciągu wiązał bezpieczeństwo bliskowschodnie z wycofywaniem Izraela z okupowanych ziem i podkreślał, że proces

<sup>11</sup> Szerszą analizę proarabskiej polityki V Republiki Francuskiej przeprowadzają C. Imperiali, P. Agale, *France*, In: *European Foreign-Policy Making...*, s. 3 i nast.

<sup>12</sup> Por. R.B. Soetendorp, *The Netherlands*, In: *European...*, op. cit., s. 38 i nast.

<sup>13</sup> Por. O. De Raemaekerti, *The Belgian*, In: *European...*, op. cit., s. 66 i nast.

<sup>14</sup> Szerszą analizę postawy RFN wobec kryzysu bliskowschodniego prezentuje P. Steinbach, *Germany*, in: *European...*, op. cit., s. 93 i nast.

<sup>15</sup> Por. S. Silvestri, *Italy*, in: *European...*, op. cit., 31-37.

<sup>16</sup> Por. G. Edwards, *Britain*, in: *European...*, op. cit., 47-59.

<sup>17</sup> Tekst przemówienia zob. „Survival” 1971, No 1, s. 17-19.

ten powinien być zabezpieczony przez społeczność międzynarodową, po czym działania miały iść w kierunku uregulowania kwestii uchodźców.

Stanowisko państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej stawało się coraz bardziej przychylne dla świata arabskiego i aspiracji ruchu palestyńskiego. Przychylność ta miała jednak wąski zakres i była wątpliwie prakseologicznie. Tempo tej ewolucji było powolne. Promowano rozwiązania regionalne i negowano narzucanie wzorców uregulowań pochodzących z zewnątrz. Także percepcja zjawisk była realistyczna i odchodziła od stereotypów. Stanowisko Europy stawało się dojrzałe, choć mało skuteczne. Tempo i natężenie sprzeczności bliskowschodnich wzrastało. Państwa europejskie nie były w swych bliskowschodnich ocenach jednolite.

Aż do wojny Jom Kipur strategie regionalistyczne przegrywały z dychotomicznym ujęciem zimnowojennym. Wojna październikowa w 1973 r. stwarzała zupełnie nowe realia, doszło do zjawiska asymetrycznego na płaszczyźnie agresor i oceny opinii publicznej. Zaatakowany przez koalicję arabską, Izrael w pierwszych dniach wojny z trudem obronił swoją niezawisłość, natomiast światowa, w tym i europejska opinia publiczna zajęła stanowisko proarabskie. Analizowano genezę kryzysu oraz przyczyny strukturalne. Przełomem okazała się Deklaracja Londyńska, w której w 1977 r. deklarowano prawa Palestyńczyków do posiadania własnej ojczyzny<sup>18</sup>. Była to skokowa zmiana jakościowa formułowanych ocen, gdyż uprzednio sformułowano regułę „uzasadnionych praw narodu palestyńskiego” oraz prawo do samookreślenia. W 1979 r. w związku z pokojem z Cam David, Wspólnoty podkreślały wolę do realizacji decyzji ONZ, choć wyrażano niepokój związany z marginalizacją praw Palestyńczyków.

Wspólnoty Europejskie stanowiły luźne ugrupowanie suwerennych państw, nie były ani federacją, ani też ugrupowaniem transnarodowym, co powodowało, że nawet najwyższy profil ustalonych rozbieżności odczuwano jako zagrożenie interesów narodowych. Europejska „dziewiątka” nie dysponowała także wyodrębnionymi instrumentami polityki zagranicznej, charakterystycznymi dla wielkich mocarstw systemu dwubiegunowego. Pomimo tych ograniczeń jej stanowisko okazywało się bardzo ważne z powodów międzynarodowych, etycznych, prawnych, a głównie psychologicznych. Jej wkład w kształtowanie się psychologiczno-politycznego środowiska kryzysu był wielką inwestycją Europy Zachodniej w dzieło pokoju.

Kolejnym dokumentem o wielkiej, pokojowej wadze była deklaracja wenecka z 1980 r. Dokument podkreślał znaczenie dwóch ważnych zasad: prawo do istnienia i bezpieczeństwa wszystkich państw (w tym i Izraela) oraz sprawiedliwości narodów, w tym praw ludności palestyńskiej<sup>19</sup>. Dokument po raz pierwszy wymienia OWP jako partnera do rokowań. Deklaracja przyczyniła się do wyjazdu G. Thorna, przewodniczącego RM WE na Bliski Wschód i opracowania przez niego fachowego raportu. Na szczycie luksemburskim w oparciu o jego raport podjęto ustalenia, które zostały potępione przez Izrael jako naruszające

<sup>18</sup> Analizę dokumentu przeprowadzają J. Greilsammer, J. Weiler, *European...*, op. cit., s. 137-140.

<sup>19</sup> Analizę dokumentu przeprowadzają: *ibidem*, s. 178.

jego interesy i istnienie. Siły europejskie brały udział w misji peace-keeping na Synaju jako MFO (wysłano tam wojska Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Holandii). Ministrowie spraw zagranicznych w listopadzie 1982 r. wyrazili pogląd, że ta misja wojskowa jest wypełnieniem Deklaracji Weneckiej. Riposta USA i Izraela spowodowała uchwalenie stanowiska, że siły wojskowe nie prowadzą do realizacji zapisów dokumentu z Wenecji, co w efekcie pomniejszyło realny wkład „dziewiątki” w dzieło pokoju. Poza deklaracją państwa EWG nie podjęły żadnych działań w związku z wojną libańską z 1982 r. Także i intifada z 1987 r. nie przyniosła nic więcej poza potępieniem działań Izraela. Przełożono jednakże termin zawarcia porozumienia handlowego z Izraelem na październik 1988, po zapewnieniach Tel Awiwu o nieskrępowanym przepływie towarów palestyńskich przez izraelskie porty.

## **Upadek zimnej wojny jako uwarunkowanie bliskowschodniej strategii europejskiej**

Za istotną cezurę zmiany postawy Europy wobec konfliktu palestyńsko-izraelskiego należy uznać upadek ZSRR i powstanie Unii Europejskiej<sup>20</sup>. We wszystkich dokumentach wydawanych przez Unię od czasu Maastricht znajdują się elementy oceny sytuacji bliskowschodniej, a głównie: sprzeciw wobec przyłączenia Jerozolimy do Izraela, prawo Izraela do istnienia w bezpiecznych (sprzed 1967 r.) granicach, prawo Palestyńczyków do posiadania własnego państwa i potępienie terroru palestyńskiego, sprzeciw wobec akcji osiedleńczych na terytoriach okupowanych<sup>21</sup>.

Unia wpisała się wielkim wkładem pomocy gospodarczej dla strefy palestyńskiej kryzysu bliskowschodniego. Już po podpisaniu w Waszyngtonie układu pokojowego pomiędzy Izraelem a OWP w październiku 1993 r. uruchomiono pierwszą europejską pomoc. W latach 1994-1998 pożyczki i dotacje UE dla Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy wynosiły 1,5 mld dol.<sup>22</sup> W tym samym okresie pomoc UNRWA wyniosła dalsze 505 mln euro. Podobna kwota została przeznaczona w okresie 1999-2003. W latach 1998-2003 UE przekazywała średnio rocznie 810 mln euro w dotacjach i pożyczkach Europejskiego Banku Inwestycyjnego na pomoc pozamilitarną. Można określić Unię Europejską jako największego sponsora Autonomii Palestyńskiej i uchodźców palestyńskim w regionie<sup>23</sup>. Mimo że w obiegowych opiniach, także w Izraelu, traktuje się stosunki izraelsko-amerykańskie jako bardziej efektywne niż analogiczne z Europą, która rozwija współpracę raczej z Arabami, fakty nie dokumentują tej opinii. Unia jest najważniejszym partnerem handlowym Izraela<sup>24</sup>. Ponad

<sup>20</sup> Takiego zdania jest Maksymilian Fras, *ibidem*, s. 179.

<sup>21</sup> M. Fras, *Ważniejsze inicjatywy...*, op. cit., s. 180.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 180.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 181.

<sup>24</sup> Taką opinię na podstawie bogatego materiału danych statystyczno-gospodarczych formułuje Maksymilian Fras; *ibidem*, s. 181.

1/3 eksportu izraelskiego skierowana jest do UE, stamtąd pochodzi też ponad połowa towarów importowanych. Izrael importuje z Unii więcej towarów niż z USA, a eksportuje niewiele mniej towarów niż za ocean. Po pięciu latach procesu ratyfikacyjnego 1 VI 2000 r. wszedł w życie układ o wolnym handlu między UE a Izraelem.

## **Geneza polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej. Proces barceloński**

Unia wspiera intensywnie dialog euro-śródziemnomorski. To zagadnienie przedmiotowo mieści się w polityce regionalnej (śródziemnomorskiej) Unii Europejskiej, a od 2004 r. w Polityce Sąsiedztwa. Regulacja stosunków ze swoim południowym i południowo-wschodnim sąsiedztwem miała miejsce, zdaniem Magdaleny Góry, już od końca lat 60-ych<sup>25</sup>. Wtedy to prowadzono pierwsze rokowania pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a krajami basenu Morza Śródziemnego. W 1969 r. podpisano pierwsze umowy stowarzyszeniowe Maroka i Tunezji z EWG dotyczące wolnego handlu. Kolejne takie umowy podpisano z Maltą w 1970 r., Cyprzem w 1972 r., i z Izraelem w 1975 r. W ramach ogłoszonej przez EWG Globalnej Polityki Śródziemnomorskiej zawarto kolejne porozumienia, które podpisano z Marokiem, Algierią, Tunezją, Egiptem z obszaru Afryki Północnej (z Maghrebu) oraz z Jordanią, Syrią i Libanem z Maszreku. W 1974 r. został ogłoszony Dialog Arabsko-Europejski, który stał się elementem polityki Wspólnot wobec regionu<sup>26</sup>. Odzwierciedlał on zinstytucjonalizowany poziom stosunków pomiędzy dwoma grupami państw, a także był preferowanym przez Francję narzędziem wychodzenia z kryzysu energetycznego po wojnie Jom Kipur. Południowe rozszerzenie Wspólnot z lat 80. (o Grecję, Hiszpanię i Portugalię) dało nowy impuls do reformy polityki śródziemnomorskiej. Za przełomowy należy uznać dokument Komisji Europejskiej (1989) „W kierunku nowej polityki śródziemnomorskiej”, wzmocniony rok później przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami politycznymi<sup>27</sup>. Państwa południowe zintegrowanej ekonomicznie Europy na czele z Francją zmierzały do zrównoważonego zaangażowania Wspólnot Europejskich w Europie Środkowo-Wschodniej oraz w basenie Morza Śródziemnego. Na wniosek Rady Europejskiej, obradującej na wyspie Korfu w 1994 r., podjęto zaplanowane działania. W czerwcu 1995 r. Rada Europejska obradująca w Cannes ustaliła, że pomoc finansowa UE dla południowego wybrzeża śródziemnomorskiego w ra-

---

<sup>25</sup> Zob. M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego 2000-2007*, [w:] K. Bojko, M. Góra, *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000-2007*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2007, s. 110.

<sup>26</sup> M. Tabor, *Problemy globalne* (R. XI), [w:] *Stosunki Międzynarodowe. Geneza – struktura – dynamika*, Wyd. UW, Warszawa 2001, s. 269.

<sup>27</sup> M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej wobec Izraela, Autonomii Palestyńskiej i konfliktu palestyńsko-izraelskiego 2000-2007...*, op. cit., s. 111.



mach MEDA w latach 1995-2000 wyniesie 4,6 mld euro<sup>28</sup>. Decyzja ta wychodziła naprzeciw obawom południowych członków Unii, że proces rozszerzenia na Wschód, silnie popierany przez Niemcy, zredukuje fundusze przekazywane na Południe.

W listopadzie 1995 r. w Barcelonie obradowała specjalna konferencja z udziałem państw europejskich i ich partnerów śródziemnomorskich. Opracowane wówczas Partnerstwo Śródziemnomorskie zakładało<sup>29</sup>: utworzenie strefy wolnego handlu w regionie, wsparcie dla przemian ekonomicznych krajów regionu, promowanie porozumienia pomiędzy kulturami i narodami całego obszaru, rozwój wolnych społeczeństw. Docelowo pomiędzy obydwooma grupami państw (krajami unijnymi i śródziemnomorskimi) zakłada się utworzenie do roku 2010 strefy wolnego handlu. Współpraca miała koncentrować się na trzech obszarach<sup>30</sup>: bezpieczeństwa i współpracy politycznej, współpracy gospodarczej, w zakresie kultury i społeczeństwa obywatelskiego. Najwięcej miejsca w strategii barcelońskiej poświęcono sprawom gospodarczym i finansowym. Zapowiedziano przekazanie do 1999 r. 4,6 mld euro na program śródziemnomorski<sup>31</sup>. Deklaracja barcelońska zapowiadała także instytucjonalizację współpracy, tak bardzo charakterystyczną dla stosunków międzynarodowych Zachodu jako całości. Napięcia w strefie palestyńskiej oraz operacje wojskowe USA w Iraku skomplikowały realizację dokumentu. Podstawowym instrumentem procesu barcelońskiego był program MEDA, na który Europa przeznaczała rocznie 1 mld euro. W zakresie gospodarczym Unia, która posiadała najbardziej zintegrowane mechanizmy ekonomiczne, odnosiła sukcesy największe.

W ramach procesu barcelońskiego w lutym 1997 r. przyjęto Eurośródziemnomorski Tymczasowy Układ Stowarzyszeniowy o Współpracy i Handlu między UE a AP. Celem Układu jest stworzenie strefy wolnego handlu. Finansowe środki unijne były bardzo okazałe. Przekazywano je w pierwszej połowie lat 90. w ramach programu MEDA<sup>32</sup>. W czerwcu 2000 r. Rada Europejska wydała Wspólną strategię wobec regionu śródziemnoeuropejskiego, podkreślając wagę konfliktu arabsko-izraelskiego oraz powtarzając klasyfikację celów wobec regionu<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> G. Bernatowicz, *Proces barceloński jako jeden z instrumentów polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 4, s. 21.

<sup>29</sup> W listopadzie 1995 r. w Barcelonie spotkali się ministrowie spraw zagranicznych „piętnastki” oraz 12 państw regionu Morza Śródziemnego (Maroka, Algierii, Tunezji, Egiptu, Izraela, Jordanii, Autonomii Palestyńskiej, Libanu, Syrii, Turcji, Cypru, Malty). Na konferencji przyjęto deklarację barcelońską. Zob. ibidem, s. 21.

Także: M. Frasz, *Ważniejsze inicjatywy Unii Europejskiej na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie*, [w:] *Państwo Izrael...*, op. cit., s. 181.

<sup>30</sup> G. Bernatowicz, *Proces barceloński...*, op. cit., s. 22.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 23. Zob. także: M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 111.

<sup>32</sup> Measures d'Accompagnement (Środki Wspierające). W ramach tego programu wspierano także proces pokojowy.

<sup>33</sup> Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on Mediterranean Region (2000/458/CFSP), 22.07.2000, s. 0005-0011 – [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euromed/common\\_strategy\\_med\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/common_strategy_med_en.pdf); za: ibidem, s. 112.

W latach 2000-2006 realizowano program MEDA II z budżetem 5,35 mld euro. Programy takie jak MEDA skrajnie uzależnione są od koniunktury politycznej<sup>34</sup>. Napięcia i kryzysy spowalniają napływ środków.

Unia monitorowała dynamikę osadnictwa izraelskiego na TO oraz znoszenie przez kraje arabskie bojkotu na towary izraelskie, co było wynikiem decyzji Rady UE w sprawach wspólnego działania w ramach WPZiB. Rada poprzez swoją decyzję rozszerzyła środki o wspieranie policji palestyńskiej, pomocy w przeprowadzaniu i monitorowaniu wyborów w AP, zawarciu układu stowarzyszeniowego z Izraelem oraz konferencji międzynarodowej na temat projektów infrastrukturalnych w regionie<sup>35</sup>.

Wydaje się, że lata 90. były decydujące dla ukształtowania modelu oddziaływań UE na subregion pozaeuropejski, jakim jest Bliski Wschód<sup>36</sup>. Kluczową sprawą było ustanowienie Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego w ramach trzech dziedzin: partnerstwa politycznego, ekonomiczno-społecznego, społeczno-kulturalnego<sup>37</sup>. Ogromna pomoc unijna nie wytworzyła skutków proporcjonalnych i oczekiwanych. Efekty były niszczone przez stanowisko Izraela, że UE zajmuje stronnictwo, pro-palestyńskie stanowisko.

Rezultatem z zakresu polityczno-ustrojowego było podanie się rządu izraelskiego do dymisji w grudniu 1998 po podpisaniu 23 X 1998 r. w Wye Plantation przez B. Netanjahu, J. Arafata i B. Clintona porozumienia pokojowego.

Cele wielu dokumentów, w tym deklaracji barcelońskiej, były formułowane w okolicznościach dobrej koniunktury gospodarczej państw Zachodu, znacznie lepszej niż przyszło je potem realizować. Pojawienie się jednakże w UE WPZiB było w oddziaływaniach tych zupełnie przełomowe. Konkretyzacja „pierwszego koszyka” (partnerstwo polityczne) była dość słaba. Można odnieść wrażenie, że dokumenty UE, pomimo zamrożenia prac nad Kartą Pokoju i Stabilności, były ciągle niepoprawnie optymistyczne, a przychodziło je realizować w ciężkich warunkach kryzysowych. Konferencja eurośródziemnomorska z listopada 2000 r. była podsumowaniem całej pięcioletki wspólnych wysiłków strategicznych ze strony zjednoczonej Europy. Karta Pokoju i Stabilności w wyniku eskalacji kryzysu wskutek powstania Al.-Aqsa, zniknęła z porządku obrad, co nie znaczy, że proces barceloński załamał się.

Zróżnicowanie organów UE w ocenie odpowiedzialności Izraela za zaostrzenie się sytuacji daje obraz trudności Wspólnoty w poruszaniu się w gąszczu

<sup>34</sup> M. Fras, op. cit, s. 182.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 182.

<sup>36</sup> Kluczowe pytania badawcze, które w tym momencie należy postawić, dotyczyłyby – według Alicji Kopczyńskiej – następujących kwestii: Na ile jest możliwe przenoszenie europejskich doświadczeń związanych z integracją na inne społeczeństwa?; Jaki był faktyczny wpływ działań podejmowanych przez Unię Europejską na sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną w Autonomii Palestyńskiej?; W jaki sposób rozwój wielostronnych powiązań może oddziaływać na jeden z ich podmiotów?; Gdzie tkwiły przyczyny niepowodzeń i słabości w polityce Unii wobec Autonomii Palestyńskiej?; Na ile instrumenty ekonomiczne pozwalają kontrolować odbiorców pomocy unijnej i skłaniać ich do podejmowania zmian?; Czy i w jaki sposób droga obrana przez UE prowadziła do wzmocnienia jej pozycji na arenie międzynarodowej? Bardzo szeroko o zagadnieniu tym traktuje praca doktorska Alicji Kopczyńskiej *Polityka Unii Europejskiej wobec Autonomii Palestyńskiej w latach 1995-2000*, UŁ, Wydział Filozoficzno-Historyczny, Łódź 2008.

<sup>37</sup> G. Bernatowicz, *Proces barceloński...*, op. cit., s. 22-23.

pułapek bliskowschodnich. Eurodeputowani byli bardziej krytyczni wobec Tel Awiwu, zaś Komisja i Rada Europejska bardziej powściągliwe. Propozycję prezydenta Clintona w sprawie uregulowania kryzysu (prawie 100% zwrotu ziem Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, prawo powrotu uchodźców lub odszkodowanie dla nich, podwójna jurysdykcja dla wschodniej Jerozolimy) można ocenić jako niekorzystną dla Izraela. Można postawić wręcz pytanie: dlaczego USA – sponsor sprawy żydowskiej i współtwórca Izraela – zdecydowały się na taką jednostronną strategię? Odpowiedzią są korzyści z takiej operacji w wymiarze długoterminowym, które na pewno byłyby dwustronne.

W sprawie przyczyn wybuchu intifady Al.-Aksa w UE przyjęto antyizraelską wykładnię<sup>38</sup>. Ocena destabilizacji po wybuchu Al.-Aksy jako klęski Unii wydaje się uzasadniona. Inwestycje i pomoc UE nie przełożyły się na demokratyzację struktur i instytucji. Instrumenty Unii te z WPZiB, jak i zawarte w procesie barcelońskim nie dawały szans wpływu na proces pokojowy. W czerwcu 1999 r. na szczycie w Kolonii stworzono Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP). Kryzys na linii Waszyngton – Bruksela, powstały w związku z operacją w regionie bliskowschodnim i niezgodnionym z Europą programem „Szerszy Bliski Wschód”, uniemożliwił szersze oddziaływanie UE w zakresie bezpieczeństwa w tym regionie. Sytuacja jednak aktualnie się zmienia i jest szansa na włączenie europejskich koalicjantów do współtworzenia strefy bezpieczeństwa<sup>39</sup>.

W grudniu 2003 r. UE ogłosiła nową strategię bezpieczeństwa – *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*<sup>40</sup>. Z analizy dokumentu wynika klasyfikacja zagrożeń dla Europy, która obejmuje: terroryzm, proliferację broni masowej zagłady, konflikty regionalne, zjawisko rozkładu państw i zorganizowanej przestępczości. Konflikt arabsko-izraelski został uznany za „strategiczny priorytet dla Europy”<sup>41</sup>. Dokument potwierdza opcję dwupaństwowego rozwiązywania konfliktu oraz konieczność większego zaangażowania w konflikcie Stanów Zjednoczonych, Rosji i ONZ, lecz głównie akcentuje rolę w tym procesie głównych stron kryzysu: Izraela i AP. Dokument podkreśla także rolę i niezbędność współpracy z NATO w sprostaniu wyzwaniom XXI w.

Podstawy prawne relacji unijno-palestyńskich były bardzo bogate. Eurośródziemnomorski przejściowy układ stowarzyszeniowy w sprawie wymiany handlowej i współpracy między Wspólnotą Europejską z jednej strony, a Organizacją Wyzwolenia Palestyny na rzecz Autonomii Palestyńskiej Zachodniego

<sup>38</sup> Declaration by the European Union on the Middle East Process, 12 september 2000, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/publication/Euromed%20Report\\_15en.doc](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/publication/Euromed%20Report_15en.doc), cyt. za: ibidem.

<sup>39</sup> Piszą o tym S. Biddle, M.E. O`Hanlon, K.M. Pollack, *How to Leave a Stable Iraq*, „Foreign Affairs” September/October 2008, vol. 87, No 5, pp. 40-58. Zob. także, W. Szymborski, *Doktryna Busha*, Wyd. Wers, Bydgoszcz 2004.

<sup>40</sup> <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Zob. także: J. Świeca, M. Świech, *Szanse i ograniczenia procesu europeizacji Rosji poprzez realizację strategii multilateralnej i uwarunkowania geopolityczne*, „De Doctrina Europea” t. IV, WS Humanitas, Sosnowiec 2007, s. 225-228.

<sup>41</sup> M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 117.

Brzegu i Strefy Gazy z drugiej strony<sup>42</sup>, z lutego 1997 (wszedł w życie 1 lipca 1997 r.), można uznać za fundamentalny. Warto sobie uzmysłowić, że analogiczny układ w relacjach z Izraelem został podpisany w roku 1995, co podważa izraelskie przekonanie o propalestyńskiej postawie Unii. Dokument miał tymczasowe znaczenie, ale zapowiadał prace nad umową bardziej trwałą i docelową. Wśród celów znalazły się postanowienia dotyczące zapewnienia ram wszechstronnemu dialogowi, ustalenie warunków liberalizacji handlu, sprzyjanie rozwojowi zrównoważonych stosunków gospodarczych i społecznych, uczestnictwo w zrównoważonym rozwoju ziem AP, popieranie współpracy regionalnej w celu wzmocnienia pokojowego współistnienia oraz stabilności politycznej i gospodarczej, promowanie współpracy w innych dziedzinach. Cechą funkcjonowania UE jest dbałość o kontrolę wykonywania podpisanych porozumień, które powinny być autentyczne i żyć „życiem” wykreowanych celów i instrumentów. W realizacji umowy przeszkodził wybuch drugiej intifady w roku 2000. Najważniejszą kwestią w XXI w. było wprowadzanie w życie Planu Działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której głównym instrumentem miał być układ przejściowy. Podpisanie dokumentu umożliwiło AP uczestnictwo w procesie barcelońskim, który posiada ogromną wartość dla jej rozwoju<sup>43</sup>. Przejściowy Układ Stowarzyszeniowy tworzył także ramy instytucjonalne dla bieżącej pomocy dla wsparcia budżetu AP (ok. 10 mln euro miesięcznie). Niestety, niedemokratyczne struktury AP okazały się nieodporne na korupcję<sup>44</sup>. Schemat pochodzący z obszarów słabo rozwiniętych, w przypadku AP także się potwierdził. Pomoc może wywołać tendencje liberalizacyjne, ale bez instytucjonalizacji. Zachodnie myślenie przeceniło tezę, że rozwój powoduje wzrost klasy średniej (przedsiębiorców i ekspertów), którzy będą żądali „otwartości” społeczeństw<sup>45</sup>. Demokracja nie zawsze następuje za rozwojem gospodarczym, choć jest on przesłanką demokracji. Żadne wynikania na zasadzie automatycznej tutaj nie występują.

Najistotniejsze jest znaczenie współpracy gospodarczej w ramach ustanowionego partnerstwa, celem jest przecież rozwój zrównoważony, do którego prowadzi między innymi rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Bariery palestyńskie na drodze do takiego celu są jednak dość duże. Można wymienić przerosty zatrudnienia w administracji, niski poziom inwestycji, trudności w zrównoważeniu budżetu.

Analiza raportu obrazującego wykonanie pomocy finansowo-gospodarczej jest ilustracją empiryczną dla tej strategii. Autorzy Raportu przestrzegali przed ocenianiem gospodarki palestyńskiej jako rolniczej, zaledwie 15%

<sup>42</sup> Umowa składa się z 6 tytułów, 75 artykułów i 3 załączników. Zob. treść dokumentu – [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lexurisrev.do?uri=CELEX:21997A0716\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lexurisrev.do?uri=CELEX:21997A0716(01):EN:HTML)

<sup>43</sup> M. Góra, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 144-145.

<sup>44</sup> Szerzej omawia to zjawisko J. Świeca, *The regime of the future state. The Prerequisites and Co-requisites of Progress in State Building*, in: *Vision of Palestine*, ed. by Aleksander Kostka, Krakow, October 3, 2008, Tischner European University, Conference Papers. Project „Civil Palestine” was conducted with financial support of Polish Aid Programme of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland in 2008, pp. 52-71.

<sup>45</sup> S.A. Cook, *The Right Way to Promote Arab Reform*, „Foreign Affairs” March/April 2005, vol. 84, No 2, p. 92.

zatrudnionych to rolnicy. O związaniu z gospodarką izraelską świadczy fakt zatrudnienia 30% palestyńskiej siły roboczej w kraju okupanta<sup>46</sup>. Warto tu dodać, że gdy powstawała Autonomia, ustawiały się kolejki bezrobotnych do „armii” Arafata za miesięczny żołd równy ok. 700 dol. W Izraelu robotnicy palestyńscy mogli osiągać miesięczny dochód równy 2000 dol. Wymiar wsparcia finansowego Unii dla procesu pokojowego ma kluczowe znaczenie dla wysiłków stabilizacyjnych.

Bardzo ważne są powtarzające się zarzuty Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: brak przejrzystości przepływu środków finansowych, przerost zatrudnienia w administracji, brak dyscypliny budżetowej. Temu pragmatyzmowi przyświecała ideologia unijna. Czasami można spotkać przy tych analizach tezę o wyjątkowej podatności gospodarki na czynniki pozaekonomiczne, która wydaje się przesadzona. Jest to cecha, która narodziła się wraz z globalizacją. Systemy gospodarcze lokalne i regionalne wykazują taką nadwrażliwość i jest to cena za rozwój w środowisku globalnym.

Nie rozwiązano mimo tej pomocy unijnej głównych problemów: bezrobocia, udziału kobiet na rynku pracy, który dalej był niewielki, że wystąpiło uzależnienie od napływu środków z zewnątrz przy braku reform wewnętrznych oraz że legislatywa nie zajmowała się uchwaleniem budżetu i kontrolą jego wykonania. Powraca stare pytanie o cel pomocy gospodarczej dla obszarów rządzonych autorytarnie<sup>47</sup>. Ranga partnerstwa społeczno-kulturowego, znajdującego się w III „koszyku” współpracy, jest niezwykle istotna. Bardzo ważne są bowiem sektory, które wpływają na jakość życia: zaopatrzenie w wodę, system energetyczny, transport.

Trzecią sferą deklaracji barcelońskiej jest partnerstwo w sprawach społeczno-kulturowych i humanitarnych. Dialog kultur należy ocenić pozytywnie, ale rozwój społeczny: dostęp do ochrony zdrowia, edukację, system socjalny – słabo. Trzeba zgodzić się z oceną, że na jakość życia wpływa ochrona zdrowia.

Zła sytuacja radykalizuje postawy u ludzi młodych, którzy są dobrze wykształceni. Współczesnym problemem bezrobocia – trzeba zauważyć – jest zwykle niedopasowanie wykształcenia do struktury kształtującej się gospodarki. Oceniano w latach siedemdziesiątych, że terroryzm włoski czerpał siłę z ogromnej liczebności młodzieży studiującej na Uniwersytecie Rzymskim, głównie nauki społeczne i humanistyczne. Młodzież palestyńska z trudem przebija się do kierunków i zawodów rynkowych.

Budowa sieci powiązań nie mogła zastąpić faktycznej sieci interesów. Formuła w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego nie pozwalała na oddziaływanie na pojedyncze podmioty. Instrumenty WPZiB okazały się niewystarczające ze względu na szeroką grupę uwarunkowań interakcji bli-

<sup>46</sup> Raport, 25 April 1996 PE 216.669/fin. A4-0129/96 on the Commission Communication to the Council and the European Parliament on future European Union economic assistance to the West Bank and Gaza Strip (COM(95)0505) – C4-0488/95, Committee on Foreign Affairs, security and Defence Policy; za: A. Koczyńska, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 70.

<sup>47</sup> Problematykę te ciekawie podejmują J.T. Siegle, M.M. Weinstein, M.H. Halperin, *Why Democracies Excel*, „Foreign Affairs” September/October 2004.

skowschodnich. Rola Unii jest oceniana jako rola drugoplanowego gracza. Czy możliwe są jednak mocne instrumenty, zbliżone do tych, którymi dysponują państwa? Unia jest przecież wspólnotą transnarodową, ugrupowaniem międzyrządowym. Przy analizie zysków i strat można zarzucić ocenom Unii emocjonalność.

Unia Europejska odgrywała ważną rolę przy tworzeniu tzw. Mapy Drogowej, czyli wspólnego planu pokojowego wielu podmiotów (USA, UE, Rosji, ONZ)<sup>48</sup>. Choć dokument został zgłoszony na początku 2003 r., pozostał jedynie zapisem na papierze. Sytuacja kryzysowa utrudnia wdrożenie nawet części postanowień.

## Polityka Nowego Sąsiedztwa

Dla przyszłości partnerstwa śródziemnomorskiego i kontynuacji procesu barcelońskiego istotne znaczenie miało pojawienie się nowego instrumentu (Wspólne Strategie) Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, przewidzianego traktatem amsterdamskim i opracowanie Wspólnej Strategii UE wobec regionu śródziemnomorskiego. Wspólna Strategia podkreśla rolę UE w bliskowschodnim procesie pokojowym, gdyż to Europę, a nie USA wiąże z regionem historia, geografia, bezpieczeństwo i handel. Podkreślono znaczenie współpracy atlantyckiej. Podstawa ekonomiczna tych związków, czyli handel, wygląda dość mizernie. Regionalna wymiana handlowa obejmowała 8% ogólnych obrotów, natomiast import z Unii stanowił 47%, a eksport do Unii 52% całości obrotów handlowych państw południowego wybrzeża<sup>49</sup>. Jesienią 2002 r. przyjęto Politykę Nowego Sąsiedztwa. Wschodnim i śródziemnomorskim sąsiadom Unii zaoferowano, według ówczesnego szefa KE Romano Prodiego: „wszystko z wyjątkiem instytucji”, czyli „europeizację bez Europy”<sup>50</sup>. Nowa strategia wprowadziła zasadę warunkowości w relacjach z Południem, tzn. ofertę tylko dla tych, którzy reformują swoje systemy. Środki przeznaczone na programy MEDA i TACIS na lata 2007-2013 w ramach Polityki Nowego Sąsiedztwa mają wynosić 15 mld euro, co w przeliczeniu na każde z 16 państw daje kwotę 134 mln euro rocznie (8 euro na osobę)<sup>51</sup>.

Pozostaje problem koordynacji celów Unii Europejskiej z amerykańskimi, gdyż podobieństwo strategii jest duże. Program amerykański<sup>52</sup> miał służyć transformacji Bliskiego Wschodu, a pomoc miała służyć krajom, które podejmą proces demokratyzacji i głębokich reform. Cele są zbieżne z procesem bar-

<sup>48</sup> Mapa Drogowa zakładała: wycofanie wojsk izraelskich z terytoriów AP, międzynarodową konferencję pokojową, powstanie państwa palestyńskiego, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mepp/roadmap.html](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/roadmap.html); cyt. za: M. Fras, *Ważniejsze inicjatywy...*, op. cit., s. 184.

<sup>49</sup> G. Bernatowicz, *Proces barceloński...*, op. cit., s. 25.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>52</sup> W grudniu 2002 r. sekretarz stanu Colin Powell ogłosił doktrynę Większego Bliskiego Wschodu obejmującą 87 programów, które miały być realizowane w 16 krajach.

Szeroką analizę podejścia amerykańskiego daje W. Szyborski, *Doktryna Busha*, Wyd. Wers, Bydgoszcz 2004.

celońskim, ale metody realizacji znacznie zróżnicowane. Również państwa G8 ogłosiły 10 kwietnia 2004 r. „Partnerstwo dla Postępu i Wspólnej Przyszłości z regionem Szerszego Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej”<sup>53</sup>. Proces barceloński doprowadził do zawarcia przez większość krajów śródziemnomorskich nowych układów stowarzyszeniowych z Unią Europejską. Układy nowej generacji podpisały: Tunezja i Izrael (1995), Maroko (1996), Autonomia Palestyńska (1997), Jordania (1997), Egipt (2000), Algieria (2002), Liban (2002)<sup>54</sup>. Tylko Syria nie zawarła takiego układu, a Libia posiada status obserwatora procesu barcelońskiego. Wymiana handlowa, która miała prowadzić do strefy wolnego handlu, raczej wzmocniła aktywność na odcinku Północ-Południe. W 1990 r. eksport do południowych krajów śródziemnomorskich stanowił 59% obrotów handlowych UE, a w 2005 r. około 55%; import zaś 60% i 55% w 2005 roku<sup>55</sup>. Najwięcej wazą w tej aktywności obroty Hiszpanii i Maroka. Słabe jest także tempo przyrostu inwestycji zagranicznych bezpośrednich.

W 2005 r. na kolejnej Konferencji Barcelońskiej, która odbywała się w atmosferze kryzysu w stosunkach izraelsko-palestyńskich, przyjęto Plan działania we wszystkich trzech „koszykach” na kolejne pięć lat oraz śródziemnomorski Kodeks przeciwdziałania terroryzmowi<sup>56</sup>. Możliwość konsensu w definiowaniu pojęć była mniejsza niż uprzednio. Proces barceloński – według Grażyny Bernatowicz – nie może być postrzegany jako narzędzie rozwiązywania konfliktów regionalnych, gdyż nie dysponuje odpowiednimi narzędziami<sup>57</sup>. Izrael ocenia negatywnie forum tego mechanizmu jako nieodpowiednie dla jego analizy i ocen. Unii brakuje długofalowej strategii i odpowiednich środków, ponadto jest uważana za ugrupowania stronnice – proarabskie.

Ponieważ o atrakcyjności rynku nie decyduje jego rozmiar, ale siła nabywca społeczeństwa, należy ocenić stosunek dochodu per capita między wybrzeżem południowym a europejskim Morza Śródziemnego jak 7:1, i jako ciągle rozwijający się w kierunku pogłębienia dysproporcji<sup>58</sup>.

Jeszcze poważniejszym problemem są braki w organizacji i funkcjonowaniu służb mundurowych (armii, policji) i ogólny brak stabilizacji politycznej. Zadania te wyrastają ponad możliwości Unii. Unia Europejska nie może sobie pozwolić na bierność przyzwolenia na negatywne narastanie destabilizujących zjawisk. Wzrost zagrożenia terroryzmem islamskim, nielegalna migracja, problemy z integrowaniem się społeczności muzułmańskich w krajach europejskich – intensyfikują wzajemne interakcje. UE powinna walczyć o rozwój funkcji związanej z dialogiem cywilizacji. Podstawowym pytaniem – zadawanym przez Grażynę Bernatowicz – jest kwestia: jak się ma i będzie miała w stosunku do procesu barcelońskiego Polityka Nowego Sąsiedztwa? Czy będzie wzmac-

<sup>53</sup> G. Bernatowicz, *Proces barceloński...*, op. cit., s. 29.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>56</sup> Dokument stanowił ważny instrument w całokształcie strategii zmagani antyterrorystycznych.

Zob. T. Paszewski, *Wojna z terroryzmem – próba bilansu*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008/2, s. 78-99.

<sup>57</sup> G. Bernatowicz, *Proces barceloński...*, op. cit., s. 33.

<sup>58</sup> Przyrost demograficzny w krajach Południa jest główną przyczyną takich tendencji rozwojowych. Ibidem, s. 34.

niała multilateralizm wynikający z procesu barcelońskiego, czy też przeważą interakcje bilateralne, bliższe założeniom Polityki Sąsiedztwa?<sup>59</sup>

Polityka Sąsiedztwa w założeniu ma zaabsorbować proces barceloński i układy o stowarzyszeniu. W ten sposób narodziła się nowa strategia i jej nowe ramy instytucjonalne.

W związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 r. o dziesięciu nowych członków (oraz o dwa kolejne w 2007 r.: Bułgarię i Rumunię), powstały warunki do zdynamizowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako formy współpracy UE z jej wschodnimi i południowymi sąsiadami. EPS promuje stabilność zarówno wewnątrz państw sąsiadujących, jak i między nimi. Kładzie także nacisk na ich rozwój społeczno-gospodarczy, który prowadzi do wzrostu dobrobytu i poprawy bezpieczeństwa na granicach Unii<sup>60</sup>. Czym jest w zasadzie w strategii Unii polityka sąsiedzka? Czy jest to „rozwodniona” polityka rozszerzeniowa, czy jak twierdzą jej adwokaci, polityka „neutralna” wobec przyszłości procesu rozszerzenia Unii, ale mająca potencjał nadania modernizacyjnego impulsu objętym nią krajom?<sup>61</sup> Tradycyjni południowi członkowie UE (Hiszpania, Włochy, Francja) obawiali się, że wskutek „dużego rozszerzenia” w 2004 r., Unia skieruje swoją energię na wchód, zaniedbując Maghreb i Bliski Wschód. Jeszcze w 2002 r. Chris Patten – komisarz ds. stosunków zewnętrznych oraz Javier Solana – sekretarz gen. Rady UE i wysoki przedstawiciel do spraw WPZIB wprowadzili rozróżnienie pomiędzy trzema grupami sąsiadów powiększonej Unii według kryterium zdolności do uzyskania członkostwa<sup>62</sup>. W okresie późniejszym UE zdecydowała się jeszcze na radykalniejszą strategię – objęcia nową polityką także państwa południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Koncepcję tę popierał ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi. Według Romano Prodiego celem było stworzenie „kręgu przyjaciół” (ring of states) od Maroka po Federację Rosyjską. U podstaw strategii leżało przeświadczenie, że wyzwania natury politycznej, gospodarczej, społecznej, demograficznej, ekologicznej, które stoją przed państwami z regionu śródziemnomorskiego, powinny odgrywać pierwszorzędną rolę w UE<sup>63</sup>. Lata 2003-2004 przyniosły czas dynamicznego formowania się Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a przełomowym dokumentem była Europejska Strategia bezpieczeństwa z grudnia 2003 r. zatytułowana „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”. W części poświęconej strategicznym celom Unii znalazł się rozdział „Budowa bezpieczeństwa w sąsiedztwie”<sup>64</sup>. Zadaniem Unii będzie więc wspiera-

<sup>59</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>60</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele, instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 63-76.

<sup>61</sup> Zob. B. Woźniak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: „udawane rozszerzenie” czy niedoceniany instrument?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 77-78 i nast.

<sup>62</sup> Państwa bałkańskie miały perspektywę uzyskania członkostwa. Partnerzy śródziemnomorscy z racji na czynnik geograficzny taką szansą nie dysponowali. Trudno było zdefiniować przyszłość wschodnich sąsiadów Unii, a to oni mieli najbardziej odczuć skutki procesu rozszerzeniowego. Ibidem, s. 79.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>64</sup> Wymieniono nowe wyzwania, które będą stanowiły dla Europy problem wynikający z rozszerzenia UE i jej nowych sąsiadów. Będą to: konflikty zbrojne w państwach sąsiedzkich, słabość struktur państwowych i wyni-



nie tworzenia się „pierścienia dobrze zarządzanych państw” na wschód od Unii oraz wzdłuż wybrzeża Morza Śródziemnego. Drugim istotnym dokumentem jest komunikat KE z marca 2003 r. „Szersza Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy dla stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”<sup>65</sup>. Dokument wprowadził szereg nowych terminów i kategorii, używanych odąd w słownictwie kolejnych dokumentów.

Dokumentem o podstawowym znaczeniu dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest Komunikat Komisji Europejskiej z 12 maja 2004 r.<sup>66</sup>, wydany wkrótce po rozszerzeniu UE. Dokument potwierdza, że celem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest umożliwienie nowym sąsiadom Unii udziału w korzyściach wynikających z rozszerzenia ugrupowania, czyli we „wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych”. Istotne dla procesu pokojowego w regionie bliskowschodnim są wspólne wartości UE w relacjach z jej sąsiadami, do których zaliczamy: rządy prawa, dobre zarządzanie, przestrzeganie praw człowieka, promowanie dobrych stosunków sąsiedzkich oraz zasad gospodarki rynkowej. W grupie sąsiadów południowych wymienia się kraje basenu Morza Śródziemnego: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję. Cechą więc EPS jest jej regionalny charakter<sup>67</sup>. Cechą EPS jest też uzupełniający charakter wobec dotychczasowych inicjatyw.

Została potwierdzona liczba 16 państw uczestniczących w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Znalazła się także w katalogu reguł zasada indywidualnego traktowania partnerów, warunkowości<sup>68</sup> oraz zasada stopniowego przechodzenia od zwykłej współpracy do integracji politycznej i gospodarczej. Uzgodniona została także metoda działania oparta na prawie niewiążących i wzajemnie uzgadnianych Planach działania. Dokument wskazuje na główne dziedziny współpracy, jak pomoc na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego, rozwój wymiany handlowej, wzrost udziału partnerów EPS w unijnym rynku wewnętrznym, ochrona środowiska oraz rozwój kontaktów międzyludzkich<sup>69</sup>.

---

kająca z nich rola przestępczości zorganizowanej, eksplozja demograficzna. Dokument zob. – [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf); cyt. za: *ibidem*, s. 80.

<sup>65</sup> *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* – [http://e.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://e.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

<sup>66</sup> *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM (2004) 373 Final, Bruksela, 12 maja 2004 r. – [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper-en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper-en.pdf); za: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele instrumenty*; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 65.

<sup>67</sup> Do grupy sąsiadów wschodnich zaliczono: Białoruś, Ukrainę, Mołdawię oraz kraje południowego Kaukazu: Armenię, Azerbejdżan, Gruzję. Do EPS nie została włączona Rosja, gdyż relacje UE z tym krajem mają charakter szczególny i przyjmują postać strategicznego partnerstwa. *Ibidem*, s. 66-67.

W odniesieniu do Białorusi, Libii, Syrii EPS nie została w pełni aktywowana z przyczyn politycznych.

<sup>68</sup> Bardzo szeroko analizuje zasadę warunkowości R. Riedel w kilku swoich pracach.

Zob. R. Riedel, *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, „Studia Europejskie” nr 2 (46) 2008 (Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego), s. 209-222; oraz R. Riedel, *Conditionality as a Mechanism of EU Foreign Policy – Europeanisation of Close Neighbourhood*, [w:] L. Jesień (red.), *EU Policies in the Making*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008 s. 67-82.

<sup>69</sup> B. Woźniak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, op. cit., s. 82.

Stosunki między UE a większością państw objętych EPS są już określone przez Partnerstwo Śródziemnomorskie (proces barceloński) albo przez Porozumienia o partnerstwie i współpracy (kraje wschodnioeuropejskie). Zadania obejmują jednakże szerszą grupę rekomendacji, wykraczają także poza ramy polityki zagranicznej, stymulując reformy i modernizację tych państw. Podjęcie reform wiąże się z wysokimi kosztami, które być może nie zostaną zbalansowane przez korzyści, jeśli nie sprecyzuje się planu akcesyjnego. Jest to duże obopólne wyzwanie. Można więc sformułować kolejną cechę ESP – polityczną i ekonomiczną: zależność od UE<sup>70</sup>.

Instrumenty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa są bardzo bogate i obejmują: raporty krajowe, uzgodnione plany działania i raporty okresowe wydawane przez Komisję Europejską dla oceny postępów<sup>71</sup>. Pierwszym krokiem w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa wobec każdego z państw jest przygotowanie raportu krajowego, w którym Komisja Europejska ocenia sytuację polityczną i gospodarczą oraz zdolności instytucjonalne partnera. Po zatwierdzeniu przez Radę UE, decyduje się o przejściu do kolejnego etapu współpracy, jakim jest określenie planu działania. UE opublikowała w maju 2004 r. raporty dot. Izraela, Jordanii, Maroka, Autonomii Palestyńskiej, Tunezji (spoza regionu bliskowschodniego: Mołdawii, Ukrainy), a w marcu 2005 r. Egiptu, Libanu (spoza regionu bliskowschodniego: Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji).

Głównym instrumentem EPS są plany działania. Są to dokumenty polityczne definiujące treść wzajemnych relacji: cele i działania priorytetowe. Relacje te opierają się na obowiązujących Porozumieniach o partnerstwie i współpracy (sąsiedzi wschodni) lub Układach Stowarzyszeniowych (sąsiedzi południowi).

W każdym planie działania znajdują się rozdziały dotyczące: dialogu politycznego i reform; współpracy społeczno-gospodarczej i rozwoju; handlu i rynku wewnętrznego; współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; zagadnień sektorowych, np. transportu, energii, środowiska naturalnego, społeczeństwa informacyjnego, badań i innowacyjności; kontaktów międzyludzkich, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zdrowia publicznego oraz edukacji<sup>72</sup>. Do jesieni 2007 r. przyjęto 12 planów działania – na okres lat 3 do 5<sup>73</sup>. Warto dodać, że aby plany „żyły”, przewiduje się restryktywną kontrolę przez komitety powołane przez Porozumienie o partnerstwie i współpracy lub układy stowarzyszeniowe. Komisja Europejska wydaje raporty okresowe z ocenami w sprawie realizacji współpracy z krajem sąsiedzkim. Pierwsze oceny implementacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zostały ogłoszone 4 grudnia 2006 r. i zawierały: ocenę ogólną<sup>74</sup>, raport na temat postępów w poszczególnych sektorach<sup>75</sup> oraz raporty dotyczące Izraela, Jordanii, Autonomii Pale-

<sup>70</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, s. 67- 68.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 69.

<sup>72</sup> Zob. Komunikat Komisji, s.13-20; cyt. za: ibidem, s. 70.

<sup>73</sup> Zostały przyjęte przez Radę Współpracy lub Radę Stowarzyszeniową.

<sup>74</sup> SEC (2006) 1504/2, Bruksela, 4 grudnia 2006 – [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06\\_1504-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1504-2_en.pdf); cyt. za: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa ...*, s. 71.

<sup>75</sup> SEC (2006) 1512/2, Bruksela, 4 grudnia 2006 – [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06\\_1512-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1512-2_en.pdf); cyt. za: ibidem, s. 71.

styńskiej, Tunezji i Maroka (spoza regionu bliskowschodniego: Ukrainy i Mołdawii). Z raportów ogólnych wynika, że poprawie uległa współpraca i dialog polityczny obejmujące kwestie polityki zagranicznej oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Zaakcentowano rolę przestrzegania praw człowieka, choć postęp jest tu słaby. Poza AP<sup>76</sup> prawie we wszystkich krajach odnotowano poprawę sytuacji gospodarczej i wzrost gospodarczy. W ocenie implementacji EPS podkreśla się, że z krajami śródziemnomorskimi prowadzone są rozmowy w sprawie handlu żywnością i wymiany usług. Wiele krajów podjęło reformowanie takich dziedzin, jak: transport, energetyka, ochrona środowiska, społeczeństwo informacyjne.

W zakresie finansowania tzw. Instrument Europejskiego Sąsiedztwa jest obecnie narzędziem podstawowym<sup>77</sup>. Rozporządzenie podkreśla, że świadczenie pomocy na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmuje kraje partnerskie. Pomoc ta wspiera wzmocnioną współpracę i stopniową integrację gospodarczą pomiędzy UE a krajami partnerskimi oraz w szczególności realizację umów o partnerstwie i współpracy i układów stowarzyszeniowych. Pomoc ta służy również do zachęcania krajów partnerskich do działań w zakresie wspierania dobrych rządów i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>78</sup>. Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa ma wesprzeć w szczególności implementację planów działania EPS. Instrument ten zapewni środki finansowe na zwalczanie ubóstwa i rozwój, ale i środki do tego, by kraje sąsiedzkie mogły uczestniczyć w korzyściach związanych z rynkiem wewnętrznym UE. Zakres działania Instrumentu jest szerszy, a środki znacznie większe niż uprzednio przeznaczane<sup>79</sup>.

Unia zawsze przodowała w zakresie opracowywania standardów prawnych i ram prawnych realizowanych przedsięwzięć. Wspólnota transnarodowa<sup>80</sup>, którą jest UE, jest w zasadzie strukturą o istocie prawnej – nie tylko kreuje normy i wartości, ale także warunkuje ich tworzenie. Ramy przyszłych stosunków UE z krajami sąsiedzkimi wyznacza komunikat Komisji Europejskiej z 4 grudnia 2006 r. o wzmocnieniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>81</sup>. Na odcinku tego współdziałania wiele spraw bardzo istotnych pozostaje dalekich do rozwiąza-

<sup>76</sup> SEC (2006) 1504/2, s. 2 i 3.

<sup>77</sup> Podstawę jego funkcjonowania stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego Rady UE nr 1638/2006 z 24 października 2006. Zob. Dz.U. L 310, 9 listopad 2006; cyt. za: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, s. 72-73.

<sup>78</sup> Art. 2 ust. 1. Pomoc wspólnotowa jest wykorzystywana do wspierania działań w ramach 29 dziedzin współpracy, jak: pompowanie dialogu politycznego i reform; promowanie podwyższania standardów przepisów ustawowych i wykonawczych; promowanie praworządności i dobrych rządów; wysiłki na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego; promowanie ochrony środowiska.

<sup>79</sup> Na lata 2007-2013 przewidziano 12 bln euro – o 32% więcej niż w okresie poprzednim. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, s. 74.

<sup>80</sup> Szerzej zob. J. Świeca, *Transnarodowy model ustroju europejskiego wobec wyzwań wewnętrznych i międzynarodowych*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, t. 2, pod red. A. Barcika i R. Barcika, Wyd. Naukowe ATH, Bielsko-Biała 2006, s. 313-326.

W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wyd. Wers, Bydgoszcz 2008, s. 115-124.

<sup>81</sup> COM (2006) 726 Final, Bruksela, 4 grudnia 2006 r. – [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf); cyt. za: J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, s. 75.

nia. Są to kwestie ubóstwa i bezrobocia, dysproporcji rozwoju gospodarczego, korupcja i słabe rządy. Nie zostały zdefiniowane – w przypadku regionu bliskowschodniego – warunki pokojowe. Wsparcie należy się tym partnerom, którzy chcą przyspieszenia reform z jednoczesną inwestycją w postaci dużych kosztów społecznych.

Według Komisji Europejskiej wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa powinno dotyczyć wyselekcjonowanych dziedzin z zakresu stosunków integracyjno-ekonomicznych oraz współpracy sektorowej, w tym także politycznej<sup>82</sup>.

Najważniejszą ułomnością Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest łączne traktowanie „sąsiadów europejskich” (Ukrainy, Białorusi, Gruzji) i „sąsiadów Europy” (krajów południowego wybrzeża Morza Śródziemnego)<sup>83</sup>. Państwa wschodnioeuropejskie otrzymują mniejsze bodźce i szanse na perspektywę współpracy. Ponieważ od 1995 r. funkcjonuje już proces barceloński, trudno jest doszukiwać się dodatkowej wartości w stosunku do południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Być może takich nowych atutów jest po prostu brak. Bardzo wątpliwym celem jest promocja demokracji, praw i wolności<sup>84</sup>. Wśród dziedzin, w których w ramach EP Sąsiedztwa konieczne są zmiany, wymienia się: poprawę warunków prowadzenia handlu, ułatwienie w dostępie do rynku wspólnotowego oraz konflikty regionalne. Koncepcja EP Sąsiedztwa ulega systematycznemu rozwojowi, a jej mechanizmy w coraz większym stopniu są konsolidowane<sup>85</sup>. Przyszłość Europejskiej Polityki Sąsiedztwa będzie zależać od spłotu wewnętrznych i zewnętrznych okoliczności, z których cztery mają kapitalne znaczenie: przebieg dyskusji na temat „granic Europy”, dalsze prace nad wprowadzeniem „zmiennej geometrii” w ramach Unii, ogólna koniunktura polityczna i gospodarcza w Unii, tempo modernizacji państw objętych EP Sąsiedztwa<sup>86</sup>.

Głównym celem debaty nad „granicami Europy” jest strategia Sarkozy’ego zmierzająca do storpedowania wejścia Turcji do Unii. Prezydent Francji dążył do zrealizowania idei Unii Śródziemnomorskiej, która „zagospodarowałyby” teren objęty procesem barcelońskim oraz południowy wymiar EP Sąsiedztwa<sup>87</sup>.

Idea ta wysuwana przez prezydenta Francji (w okresie jeszcze kampanii wyborczej w związku z narastającym problemem migrantów na przedmieściach Paryża), na początku wbrew stanowisku kanclerza RFN Angeli Merkel, została

<sup>82</sup> Szczegółowo plan obejmuje: integrację ekonomiczną i handel; przepływ osób i kontrolę migracji; promowanie wymiany różnych grup osób; budowanie tematycznego wymiaru EPS (np. energia); współpracę polityczną – rozwiązywanie konfliktów i kryzysów; współpracę regionalną; współpracę finansową.

<sup>83</sup> B. Woźniak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, op. cit., s. 82.

<sup>84</sup> Zob. szerzej o promocji demokracji w krajach słabych ekonomicznie – J.T. Siegle, M.M. Weinstein, M.H. Halperin, *Why Democracies Excel*, „Foreign Affairs”, Sept.-October 2004, vol. 83, No 5, p. 57-71.

<sup>85</sup> B. Woźniak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, op. cit., s. 84.

<sup>86</sup> Ibidem, s. 88.

<sup>87</sup> Szerzej kwestię tą porusza B. Woźniak, *Granice Europy – Francja rozdaje karty*, demosURPA-Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2007 – [www.demoseuropa.eu/upload/editor/demosFile/KOMENTARZE/Microsoft%20Word%20komentarz\\_Unia%20Srodziemnomorska.pdf](http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demosFile/KOMENTARZE/Microsoft%20Word%20komentarz_Unia%20Srodziemnomorska.pdf); cyt za: B. Woźniak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, op. cit., s. 88.

ostatecznie przeforsowana i wdrożona w 2008 r. w nieco zmienionym kształcie. Jest ona nowym forum wielostronnej współpracy regionalnej, które ustanowiono na spotkaniu szefów państw i rządów UE oraz regionu śródziemnomorskiego w Paryżu 13 lipca 2008 r. Ze względu na konflikt palestyńsko-izraelski (tzw. wojnę 3-tygodniową na przełomie grudnia 2008 i stycznia 2009 r.) zawieszono jednak wszystkie spotkania uczestników Unii dla Morza Śródziemnego<sup>88</sup>. Sama Liga Państw Arabskich uzyskała prawo zasiadania w forum na wszystkich szczeblach spotkań.

Na ostateczny, realny kształt nowego forum współpracy miały jednakże wpływ głównie Niemcy, które przy wsparciu państw skandynawskich oraz nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej (w tym Polski<sup>89</sup>), nie zgadzały się na projekt, który politycznie i finansowo angażowałby Unię, a faktycznie znajdowałby się poza jej strukturami. Kompromis polegał na wpisaniu projektu w proces barceloński<sup>90</sup>.

Problemy funkcjonowania forum tkwią w skomplikowanej naturze wielostronnej współpracy eurośródziemnomorskiej. Wielostronna współpraca eurośródziemnomorska jest jednak tylko jedną z wielu płaszczyzn szeroko rozumianej polityki UE w regionie. Można także uznać Unię dla Morza Śródziemnego jako uzupełnienie bilateralnego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W stosunkach UE z regionem dominują ciągle więzy bilateralne, a aktywność wielostronna (najpełniej wyrażona w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim/procesie barcelońskim) jest bardzo marginalizowana. W latach 2007-2010 na bilateralny wymiar europejskiej polityki sąsiedztwa przeznaczono 73% środków, podczas gdy projekty współpracy regionalnej, w tym również Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, to zaledwie 16% środków<sup>91</sup>.

Celem Unii dla Morza Śródziemnego jest wzmocnienie procesu barcelońskiego i jest ona budowana na fundamencie Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, przejmując jego cały dorobek<sup>92</sup>. Unia dla Morza Śródziemnego wnosi jednakże trzy nowości<sup>93</sup>. Po pierwsze, w jej obrębie będą realizowane projek-

<sup>88</sup> Do Unii dla Morza Śródziemnego należą wszyscy członkowie i obserwatorzy Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, czyli 27 państw Unii Europejskiej oraz Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Syria, Tunezja, Turcja i Autonomia Palestyńska, jak również Albania i Mauretania. Zaproszenie przyjęły także: Monako, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, które wcześniej nie uczestniczyły we współpracy eurośródziemnomorskiej, ale zaakceptowały jej dorobek prawny (*acquis*). Szeroką analizę okoliczności powstania nowego forum daje B. Wojna, *Trudne początki Unii dla Morza Śródziemnego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 1, ss. 87-104.

<sup>89</sup> Polska zaakceptowała nowe forum współpracy wielostronnej, ale poparła dynamicznie głównie ideę Partnerstwa Wschodniego wysuniętego przez Szwecję. Spotkania w ramach tego forum współpracy odbyło się na początku maja 2009 r.

<sup>90</sup> Kompromis odbiegał od pierwotnych założeń Sarkozy'ego, które potem zostały rozwinięte o element słabej zależności od UE oraz mechanizm decydowania oparty na G8. Ibidem, s. 92-93.

<sup>91</sup> Za finansowanie wszystkich projektów w regionie w latach 2007-2013 odpowiedzialny jest nowy Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, który zastąpił wcześniej istniejące i funkcjonujące niezależne programy: MEDA dla regionu śródziemnomorskiego i TACIS dla Europy Wschodniej. Ibidem, s. 91.

<sup>92</sup> Pozostają więc aktualne cele polityki śródziemnomorskiej UE: tworzenie obszaru pokoju, stabilności, bezpieczeństwa, dobrobytu rozwoju zasobów ludzkich i pogłębianie zrozumienia międzykulturowego. Utrzymuje się podział współpracy na cztery koszyki.

<sup>93</sup> Ibidem, s. 94.

ty, które powinny się przyczynić do spójności i integracji regionu. Po drugie, relacje z państwami regionu zostały przeniesione na wyższy szczebel szefów rządów i państw. Po trzecie, zdecydowano się na rozbudowę instytucjonalną.

Adresatami Unii dla Morza Śródziemnego są państwa o odmiennych interesach, a także podmioty, tkwiące jak Izrael i Autonomia Palestyńska, w głębokim konflikcie. Unia dla Morza Śródziemnomorskiego jest swoistą próbą dostosowania procesu barcelońskiego do nowych uwarunkowań, w których funkcjonuje Unia pod koniec pierwszej dekady XXI w. Jest to zarazem próba przełamania konfliktów, odmiennych aspiracji oraz rozbieżności między uczestnikami współpracy. Słabością forum jest poszukiwanie konsensusu, który zależy od rozwiązywania wieloletnich konfliktów<sup>94</sup>. Nowe podejście, bardziej pragmatyczne strategia, zostaje nałożone na niemałe przecież doświadczenie dotychczasowych interakcji. Konflikt w Gazie spowodował zawieszenie spotkań – to pierwsze trudne wyzwania dla nowego forum współpracy wielostronnej. UE przywiązuje duże znaczenie do południowych sąsiadów, którzy są źródłem migracji, zagrożeń terrorystycznych, problemów społeczno-gospodarczych, czyli kompleksów kwestii najistotniejszych dla bezpieczeństwa europejskiego. Idea ta przecież narodziła się w toku prezydenckiej kampanii wyborczej we Francji, gdy dały o sobie znać trudne problemy środowisk migracyjnych. Unia dla Morza Śródziemnego będzie także pełniła rolę mechanizmu budowy zaufania w regionie<sup>95</sup>. Jest to jedno z nielicznych forów, gdzie mogą odbywać się spotkania izraelsko-arabskie.

Chociaż wymiar wschodni i południowy nie są polami symetrycznymi aktywności zewnętrznej Unii, muszą być w przyszłości dynamicznie równoważone. „Zmienna geometria” – dotycząca procesu integracji – budzi emocje od wielu lat<sup>96</sup>. Niesie ona duże zagrożenie dla spójności całej Unii. Unijny „rdzeń” nie powinien być jeden, ale winien składać się z różnych grup państw, zależnie od problematyki.

## Zakończenie

Ronald D. Asmus, w latach 1997-2000 zastępca asystenta sekretarza stanu USA dla stosunków europejskich, przewiduje trzy scenariusze zachodniej polityki w stosunków do europejskich peryferii<sup>97</sup>. W najbardziej optymistycznych prognozach Zachód (USA i UE) przegrupują siły pod przywództwem nowego prezydenta, zaczynając nową erę kooperacji transatlantyckiej, pokonując rozbieżności w związku z Irakiem, omijając nieporozumienia irańskie i stabilizując Afganistan. Umocnieniu ulegnie w ramach demokratycznej strategii suwerenność Kosowa, bez wzbudzania wrogości Serbii wobec Zachodu. Pozwoli to na zintegrowanie zachodnich Bałkanów z NATO i UE. W Turcji rząd AKP będzie

<sup>94</sup> Ibidem, s. 102.

<sup>95</sup> Ibidem, s. 104.

<sup>96</sup> Zob. F. Kinsky, *Federalizm. Model Ogólnoeuropejski*, Wyd. WAM, Kraków 1999, s. 27.

<sup>97</sup> R.D. Asmus, *Europe's Eastern Promise ...*, op. cit., pp. 103-105.

kontynuował demokratyczne reformy, urealnijając unijną akcesję tego kraju. Do Zachodu przybliżą się także Ukraina i Gruzja. Te procesy spowodują narastanie tendencji demokratycznych i prozachodnich w Armenii i w Azerbejdżanie. Do 2012 r. zreunifikowany Zachód mógłby rozpocząć budowę obszaru demokratycznej stabilności, rozciągającą się w kierunku Euroazji i szeroko pojętego regionu Morza Czarnego. W takiej sytuacji Rosja musiałaby rozpocząć współpracę z Zachodem.

Mniej optymistycznym rozwiązaniem jest stagnacja<sup>98</sup>. USA i Europa odzyskają nieco z politycznej bezwładności po 2008 r., ale nie wytworzą przełomu demokratycznego. Nowa administracja ustabilizuje sytuację w Iraku i uwolni się od tamtejszej sytuacji, ale pozostaną transatlantyckie napięcia w związku z sytuacją w Iranie i na Środkowym Wschodzie. Suwerenność Kosowa wyalienuje Serbię, oddalając ją od Unii. Na obszarze zachodnich Bałkanów tylko Chorwacja pozostanie wierna Zachodowi. Upadnie perspektywa unijnej akcesji Turcji, a reformy na Ukrainie i w Gruzji zostaną powstrzymane. Azerbejdżan pozostanie prozachodnim, autokratycznym sojusznikiem. Do 2012 r. Zachód powierzchownie naprawi stosunki transatlantyckie, ale nie nastąpi żaden przełom na Bałkanach lub w Turcji, a także w Ukrainie czy regionie Morza Czarnego.

Najgorszy scenariusz<sup>99</sup> przewiduje jako najbardziej prawdopodobną, nie demokratyczną zachodnią przewagę, ale sukces rosyjskiej strategii odpychania. USA i UE nie zbliżą się ponownie, ani też nie ustabilizują Bałkanów. Niepodległe Kosowo pozostanie bez porozumień, wyizolowane; Serbia wkroczy na drogę nacjonalizmu i destabilizacji. Porażka USA w Iraku spowoduje inwazję Turcji na północny jego obszar oraz jej dalsze dystansowanie się od Zachodu. Ukraina wejdzie na drogę autokratyczną, a Gruzja – jedyny kraj demokratyczny w regionie czarnomorskim – wycofa się z transformacji. Rosja, używając zasobów surowcowych, będzie się kreowała na kapitalistyczną, autorytarną alternatywę w stosunku do liberalnego Zachodu, pociągając autorytarnych liderów z Europy i Eurazji.

Stabilizacja współcześnie Bałkanów, Ukrainy, Gruzji oraz szeroko pojmowanego regionu Morza Czarnego będzie trudna i bardziej ryzykowna niż Europy Środkowo-Wschodniej dekadę temu. Stawka jest bardzo wysoka. Świat, w którym Ukraina będzie zintegrowana z Zachodem, będzie zupełnie odmienny od świata, w którym nie uda się tego procesu przeprowadzić. Świat, w którym demokratyczna Gruzja będzie znajdowała się w systemie zachodnim, będzie odmienny o tego, w którym znajdzie się ona w rosyjskiej strefie wpływów jako państwo autorytarne. Tak samo jak świat, w którym panowanie należy do Zachodu, będzie inny od tego, w którym dynamiczną siłą okaże się Rosja<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Ibidem, p. 104.

<sup>99</sup> Ibidem, s. 104-105.

<sup>100</sup> Ibidem, s. 105.

## Summary

*Author, while realizing goals provided in the title, analyses European Middle East, UE` Mediterranean and European Neighborhood policies. Unifying Europe on the end of XX c. and the first decade of the XXI c. faced new challenges and restrictions connected with globalization. Integrating states of Middle Eastern Europe in the 90.was probably the easier task to achieve than the stabilization of Eurasia space civilization, including broader region Black sea , Middle East and Persian Gulf. The stake is high and depends on creating a stabilized zone, in which creative processes, deprived of wars and conflicts could occur.*

## Key words:

*stabilizing process, peace process.*

## Literatura:

Asmus R.D., *Europe`s Eastern Promise*, *Foreign Affairs*, Januar/February 2008, No 1, vol. 87

Bernatowicz G., *Proces barceloński jako jeden z instrumentów polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 4.

Biddle S., O`Hanlon M.E., Pollack K.M., *How to Leave a Stable Iraq*, „Foreign Affairs” September/October 2008, vol. 87, No 5.

Bojko K., Góra M., *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000-2007*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2007.

Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on Mediterranean Region (2000/458/CFSP), 22.07.2000, s. 0005-0011 – [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euromed/common\\_strategy\\_med.\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/common_strategy_med._en.pdf);

Cook S.A., *The Right Way to Promote Arab Reform*, „Foreign Affairs” March/April 2005, vol. 84, No 2

Fras M., *Ważniejsze inicjatywy Unii Europejskiej na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie*, [w:] *Państwo Izrael: analiza politologiczno-prawna*, red. E. Rudnik, Warszawa 2006.

Gat A., *The Return of Authoritarian Great Powers*, „Foreign Affairs” July/August 2007, vol. 86, No 4.

Greilsammer I., Weiler J., *European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli Conflict: An Israeli Perspective*; in: *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, ed. by D. Allen; The Hague-Boston-Lancaster 1984.



Haass R.N., *The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S Dominance*, „Foreign Affairs”, May/June 2008, vol. 87, No 3.

Kinsky F., *Federalizm. Model Ogólnoeuropejski*, Wyd. WAM, Kraków 1999.

Kopczyńska A. (dysertacja doktorska) *Polityka Unii Europejskiej wobec Autonomii Palestyńskiej w latach 1995-2000*, UŁ, Wydział Filozoficzno-Historyczny, Łódź 2008.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: cele instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3.

*Państwo Izrael: analiza politologiczno-prawna*, red. E. Rudnik, Warszawa 2006.

Siegle J.T., Weinstein M.M., Halperin M.H., *Why Democracies Excel*, „Foreign Affairs” September/October 2004.

*Stosunki Międzynarodowe. Geneza – struktura – dynamika*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, Wyd. UW, Warszawa 2001.

Szyborski W., *Doktryna Busha*, Wyd. Wers, Bydgoszcz 2004.

Szyborski W., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wyd. Wers, wyd. II, Bydgoszcz 2008.

Świeca J., *The regime of the future state. The Prerequisites and Co-requisites of Progress in State Building*, in: *Vision of Palestine*, ed. by Aleksander Kostka, Krakow, October 3, 2008, Tischner European University, Conference Papers. Project „Civil Palestine” was conducted with financial support of Polish Aid Programme of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland in 2008, pp. 52-71.

Świeca J., Świech M., *Szanse i ograniczenia procesu europeizacji Rosji poprzez realizację strategii multilateralnej i uwarunkowania geopolityczne*, „De Doctrina Europea” t. IV, WS Humanitas, Sosnowiec 2007.

Świeca J., *Transnarodowy model ustroju europejskiego wobec wyzwań wewnętrznych i międzynarodowych*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, t. 2, red. A. Barcik i R. Barcik, Wyd. Naukowe ATH, Bielsko-Biała 2006.

Woźniak B., *Granice Europy – Francja rozdaje karty*, demosEURPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2007.

Wider Europe –Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours – [http://e.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://e.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

Woźniak B., *Europejska Polityka Sąsiedztwa: „udawanie rozszerzenie” czy niedoceniany instrument?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3.

Zajac J., *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2002.