



Unia Europejska **w regionie śródziemnomorskim**

**redakcja naukowa
Justyna Zając**

**między polityką
wspólną a interesami
państw członkowskich**



**Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego**

**Unia Europejska
w regionie śródziemnomorskim:
między polityką wspólną
a interesami państw członkowskich**

Uniwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych

**Unia Europejska
w regionie śródziemnomorskim:
między polityką wspólną
a interesami państw członkowskich**

redakcja naukowa Justyna Zając

Warszawa 2014

Recenzja
prof. dr hab. Janusz Węc

Redakcja
Ewa Skuza

Projekt okładki
Zakład Graficzny UW

© Copyright by Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014



Wydawca:
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 3
00-927 Warszawa
tel./fax 48 22 55 22 952
www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autora i Wydawcy.

ISBN: 978-83-63183-63-9

Arkuszy wydawniczych: 14,75

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/03/B/HS5/00822

Skład i łamanie, druk i oprawa: Zakład Graficzny UW. Zam. 92/2014

Spis treści

Wstęp	7
--------------------	---

Rozdział I

Ryszard Zięba

Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej:

między polityką wspólną a interesami państw członkowskich	11
1. Oczekiwania państw członkowskich	12
2. Istota i dwudzielność polityki zagranicznej UE	16
3. Czy Traktat z Lizbony ułatwia UE prowadzenie polityki zagranicznej?	29
4. Przyczyny małej efektywności polityki zagranicznej	34
5. Droga do przezwyciężenia stagnacji polityki zagranicznej UE	38
6. Konkluzje	41

Rozdział II

Stanisław Parzymies

Francja	45
1. Uwarunkowania, interesy i cele	45
2. Polityka Francji w regionie śródziemnomorskim	57
3. Francja a polityka śródziemnomorska UE	76
4. Konkluzje	84

Rozdział III

Anna M. Sroka

Hiszpania	87
1. Uwarunkowania, interesy i cele	88
2. Polityka Hiszpanii w regionie śródziemnomorskim	96
3. Hiszpania a polityka śródziemnomorska UE	118
4. Konkluzje	122

Rozdział IV*Fulvio Attinà*

Italy	127
1. Determinants, interests and goals	128
2. Italy's policy in the Mediterranean	133
3. Italy and the EU's Mediterranean Policy	139
4. Conclusion	143

Rozdział V*Bartosz Wiśniewski*

Wielka Brytania	145
1. Uwarunkowania, interesy i cele	146
2. Polityka Wielkiej Brytanii w regionie śródziemnomorskim	157
3. Wielka Brytania a polityka śródziemnomorska UE	163
4. Konkluzje	168

Rozdział VI*Aleksandra Zięba*

Niemcy	173
1. Uwarunkowania, interesy i cele	173
2. Polityka Niemiec w regionie śródziemnomorskim	184
3. Niemcy a polityka śródziemnomorska UE	195
4. Konkluzje	205

Rozdział VII*Justyna Zajac*

Polityka śródziemnomorska UE: między idealizmem a realizmem	209
1. Idealizm w koncepcji	209
2. Realizm w działaniach	211
3. Polityka śródziemnomorska UE a interesy jej państw członkowskich	213
4. Konkluzje	234

Informacje o autorach	237
------------------------------------	-----

Indeks nazwisk	241
-----------------------------	-----

Wstęp

W połowie 2014 r., a więc niemal dwie dekady po zainicjowaniu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (EMP) – jednego ze sztandarowych programów Unii Europejskiej w jej polityce zagranicznej – rozwój sytuacji w regionie śródziemnomorskim staje się coraz bardziej nieprzewidywalny. „Arabska wiosna”, która rozpoczęła się na przełomie lat 2010/2011 objęła swoim zasięgiem kolejne państwa południowo- i wschodniośródziemnomorskie. Egipt stanął na skraju wojny domowej między silną armią a zwolennikami Bractwa Muzułmańskiego, w Syrii nastąpiła eskalacja konfliktu zbrojnego, Libia pozostaje zdeintegrowana, konflikt arabsko-izraelski nierozwiązany, w Turcji od połowy 2013 r. dochodzi do społecznych wystąpień przeciwko rządowi Recep Erdoğana. Dodatkowo komplikuje się sytuacja w obszarach sąsiednich. Radykalizuje się część ugrupowań islamskich na Półwyspie Arabskim i w Afryce, co powoduje wzrost terroryzmu islamskiego oraz intensyfikację konfliktów, zwłaszcza w Afryce Subsharyjskiej. Irak wciąż jest państwem zdestabilizowanym, a między arabskimi krajami Zatoki Perskiej oraz Iranem nasila się rywalizacja o wpływy w regionie.

Wszystko to tworzy obraz niejasny i złożony, wobec którego Unia Europejska, aspirująca do roli mocarstwa globalnego powinna wypracować odpowiednią strategię działania. Pytanie jednak, czy jest zdolna to zrobić? Wprawdzie od ponad dwóch dekad Unia stara się prowadzić wspólne działania na arenie międzynarodowej w formule wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jednak przyjęte w Traktacie z Lizbony uregulowania umacniają jej międzyrządowy charakter, czyniąc zależną od woli politycznej państw członkowskich i wypracowanych przez nie kompromisów. W efekcie wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej pozostaje takową jedynie z nazwy, a w rzeczywistości jest swoistym forum wykorzystywanym przez jej państwa członkowskie do realizacji własnych interesów i celów: umacniania bezpieczeństwa, ochrony i powiększania dobrobytu

oraz podnoszenia własnej pozycji międzynarodowej. Dodatkowo dochodzi do sprzeczności między tożsamością międzynarodową Unii Europejskiej a interesami jej państw członkowskich. Unia kształtuje swoją tożsamość międzynarodową w oparciu o hasła typowe dla idealizmu politycznego: demokracja i prawa człowieka, liberalizm gospodarczy, dialog międzykulturowy. Realizacja celów zbudowanych wokół tych wartości bywa jednak sprzeczna z interesami unijnych państw. O ile więc na forum Unii Europejskiej państwa członkowskie są w stanie porozumieć się i przyjąć ogólną koncepcję postępowania w sprawach międzynarodowych, o tyle ich przełożenie na konkretne działania często nastrocza sporo trudności, a często okazuje się wręcz niemożliwe. W efekcie polityka Unia Europejskiej jest idealistyczna w koncepcji a realistyczna w działaniach.

Celem książki jest ukazanie rozbieżności między koncepcją a działaniami Unii Europejskiej na przykładzie jej polityki śródziemnomorskiej, będącej wynikiem sprzeczności między tożsamością międzynarodową Unii Europejskiej a interesami jej państw członkowskich. Szczegółowej analizie zostanie poddana polityka pięciu państw członkowskich UE, które w największym stopniu wpływają na kształtowanie unijnej polityki śródziemnomorskiej: Francji, Hiszpanii, Włoch oraz Wielkiej Brytanii i Niemiec.

Książka została podzielona na siedem rozdziałów. Pierwszy rozdział (Ryszard Zięba) zawiera formalno-prawne aspekty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, ukazując jej dwudzielność oraz konsekwencje dla efektywności działań UE na arenie międzynarodowej. Kolejne rozdziały – II–VI – przedstawiają politykę poszczególnych państw członkowskich UE w regionie śródziemnomorskim: Francji (Stanisław Parzymies), Hiszpanii (Anna M. Sroka), Włoch (Fulvio Attinà), Wielkiej Brytanii (Bartosz Wiśniewski), Niemiec (Aleksandra Zięba). Rozdziały mają identyczną strukturę – składają się z trzech głównych części. W pierwszej autorzy podjęli się prezentacji uwarunkowań, interesów i celów analizowanych państw w regionie śródziemnomorskim, w drugiej przedstawili ich politykę, a w trzeciej dokonali analizy oddziaływań danego państwa na politykę śródziemnomorską Unii Europejskiej. Każdy rozdział zakończony jest konkluzjami. Struktura ta została przyjęta świadomie i celowo, ażeby ułatwić czytelnikowi lekturę i porównanie polityk, jakie pięć państw UE prowadzi w regionie Morza Śródziemnego, ze wskazaniem na odmienność interesów tych państw. Ostatni, siódmy rozdział, niejako sumujący (Justyna Zajac), wskazuje wpływ interesów Francji, Hiszpanii, Włoch, Wielkiej Brytanii i Niemiec na rozbieżność między koncepcją polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej, wpisującej się w paradygmat idealistyczny, a jej działaniami noszącymi cechy paradygmatu realistycznego.

Książka adresowana jest do szerokiego grona czytelników – wszystkich tych, którzy interesują się polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W pierwszym rzędzie może być przydatna dla studentów europeistyki, politologii, stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa narodowego oraz dla badaczy z zakresu tych dyscyplin. Może być także pomocna dla dziennikarzy oraz polityków i dyplomatów zajmujących się problematyką europejską.

Justyna Zając
Warszawa, czerwiec 2014 r.

Rozdział I

Ryszard Zięba

Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich

Państwa Europy Zachodniej, przystępując do tworzenia Unii Europejskiej, kierowały się różnymi interesami i stawiały różne cele nowemu tworowi politycznemu. Polityka zagraniczna dla większości z nich niewątpliwie nie była celem najważniejszym. W rezultacie zdecydowano się zaledwie na przemianowanie funkcjonującej od 1970 r. międzyrządowej Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP) na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz jej instytucjonalne rozwinięcie. W ten sposób stworzono tzw. *high policy*, obejmującą także „miękkie” aspekty bezpieczeństwa. Równolegle funkcjonowała ustanowiona przez Wspólnoty Europejskie polityka wspólnotowa, nazywana początkowo „zewnętrznymi stosunkami (ekonomicznymi)”, która była traktowana jako *low policy*. Polityka zagraniczna UE miała więc charakter dwudzielny, jedna część oparta była na wspólnotowej metodzie podejmowania decyzji (większością kwalifikowaną), a druga na zasadzie międzyrządowej (konsensusu). Obie części zewnętrznej polityki unijnej miały też inne instrumenty działania.

Traktat z Lizbony zintegrował obie te polityki i wzmocnił międzyrządowy charakter całej Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej. Równolegle, po jego wejściu w życie w 2009 r., w warunkach kryzysu finansowego, który dotknął także UE, nastąpił wzrost nacjonalizmów w polityce państw członkowskich. W zderzeniu z nowymi regulacjami traktatowymi, wzmacniającymi międzyrządowy charakter WPZiB Unii Europejskiej, osłabiło to jej politykę zagraniczną. Ujawniła się dominacja interesów narodowych państw członkowskich nad wspólnymi interesami Unii Europejskiej. Wystąpiły także inne przyczyny. Osłabiła WPZiB, zwłaszcza stanowiąca jej część Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO).

Drogą do przezwyciężenia stagnacji w całej polityce zagranicznej Unii Europejskiej wydaje się być wypracowanie przez Unię całościowej strategii polityki zagranicznej, w tym zaktualizowanie strategii bezpieczeństwa i wzbogacenie jej o doktrynę militarną. Właśnie stworzenie takiej całościowej strategii polityki zagranicznej UE mogłoby stanowić pierwszy skuteczny krok w kierunku uzgodnienia na poziomie Unii wspólnych interesów pozwalających prowadzić wspólną, jednolitą politykę zagraniczną.

1. Oczekiwania państw członkowskich

Państwa tworzące Unię Europejską dążyły do wzmocnienia i wkomponowania do nowego podmiotu istniejącej od 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej. Cele, jakie stawiały sobie państwa Dwunastki, nie były tożsame. Francja, kierując się ideą Planu Foucheta z 1961 r., lansowała koncepcję budowy unii politycznej i utworzenie w przyszłości przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich międzynarodowej struktury współpracy politycznej. W tej koncepcji chodziło o polityczne zintegrowanie tych państw, a także innych, mających włączyć się do procesu integracyjnego, poczynając od skoordynowania ich polityki zagranicznej, tak aby mogły one zajmować wspólne stanowisko w kluczowych problemach międzynarodowych. Metodą tej współpracy miał być intergównmentalizm. Dalej idące stanowisko zajmowała RFN, która preferowała ideę integracji ponadnarodowej, sfederalizowania Europy, a wspólna „europejska” polityka zagraniczna miała prowadzić do stworzenia federacji europejskiej. Francja i Niemcy, choć opierały własne koncepcje na odmiennych filozofiach integracji, ściśle uzgadniały swoje stanowiska, a proponowane przez nie rozwiązania zmierzały do przybliżania owej unifikacji¹.

W czerwcu 1985 r. Francja i Niemcy przedłożyły wspólny Projekt Traktatu o Unii Europejskiej. Zaproponowały wówczas „przekształcenie bez zwłoki całości stosunków między państwami w Unię Europejską”, biorąc za podstawę normy Wspólnoty Europejskiej i dotychczasowe uzgodnienia w sprawie wzmocnienia EWP².

Tymczasem Wielka Brytania, która przystąpiła do WE z początkiem 1973 r., godziła się tylko na ostrożne reformowanie EWP. Dla Londynu

¹ Szerzej zob.: Ryszard Zięba, *Współpraca Francji i Niemiec w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2006, nr 4 (III), s. 169–184; Bogdan Koszel, *Nierówne partnerstwo? Niemcy i Francja w Unii Europejskiej (1993–2013)*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2013.

² Simon J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Clarendon Press, Oxford 1992, s. 246–247.

podstawowe znaczenie miało zachowanie suwerenności w sprawach własnej polityki zagranicznej, co oznaczało jedynie zgodę na pewne udoskonalenie mechanizmów koordynacji stanowisk w ramach EWP. Ponadto Wielka Brytania uważała, że nie należy rozciągać zakresu EWP na sprawy bezpieczeństwa, które – zgodnie z tezą o szczególnym partnerstwie z USA – powinno być gwarantowane przez NATO, jako znaczący (obok wysiłku własnego) instrument zapewnienia bezpieczeństwa Europy Zachodniej. Od czasu zgody na propozycje zawarte w Raporcie Londyńskim z października 1981 r., w tym przede wszystkim na włączenie spraw bezpieczeństwa (przy dużym oporze neutralnej Irlandii), ale bez kwestii obronnych³, Wielka Brytania nie akceptowała dalszego wzmocnienia EWP; swoją zgodę zaś na kolejne propozycje w tym zakresie obwarowywała podkreślaniem międzyrządowego charakteru tej współpracy. Było to stanowisko stania na straży suwerenności i solidarności transatlantyckiej. Podobny punkt widzenia reprezentowały także Holandia, Dania i Portugalia oraz neutralna Irlandia.

Rezultatem dyskusji prowadzonych na konferencji międzyrządowej rozpoczętej we wrześniu 1985 r. było wypracowanie rewizji Traktatu (rzymskiego) ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą w formie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). Został on podpisany w lutym 1986 r., wszedł w życie 1 lipca następnego roku. JAE nadał podstawę prawną EWP, ale nie włączył jej w obręb prawnych regulacji Wspólnot Europejskich.

Jednolity Akt Europejski określił zakres EWP jako „wszelkie sprawy z dziedziny polityki zagranicznej, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania”. Było to bardzo na wyrost, gdyż poza obszarem zainteresowania EWP pozostały zagadnienia obrony, które nadal należały do kompetencji Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE)⁴. Instrumentami EWP uczynił zaś „wspólne stanowiska” i „wspólne działania”, które powinny być punktem odniesienia dla narodowych polityk zagranicznych wysokich umawiających się stron. Utrzymał zasadę podejmowania decyzji przez konsensus, ale zobowiązał wszystkie strony do odbywania konsultacji zanim ustalą one swoje ostateczne stanowiska, do uwzględniania poglądów pozostałych partnerów oraz potrzeby zajmowania i urzeczywistniania wspólnych, europejskich stanowisk, a także do unikania hamowania wypracowywania ich wspólnych

³ Tekst Raportu Londyńskiego zob. w: „Bulletin des Communautés Européennes”, Supplément, nr 3/81, s. 14–18.

⁴ Emil J. Kirchner, *Has the Single European Act Opened the Door for a European Security Policy?*, „Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration”, vol. 13, nr 1, Automne/Fall 1989, s. 13; G. Wyn Rees, *The Western European Union at the Crossroads: Between Trans-Atlantic Solidarity and European Integration*, Westview Press, Boulder 1998, s. 29.

stanowisk i wspólnych działań w stosunkach międzynarodowych (art. 30 ust. 2 i 3 JAE). Przyjęte rozwiązania wyraźnie wskazywały, że w odniesieniu do EWP zwyciężyli zwolennicy formuły międzyrządowej.

JAE sankcjonował (art. 30 ust. 3) ostrożne zbliżenie EWP do Wspólnoty. Świadczyło o tym formalne połączenie programu spotkań ministrów spraw zagranicznych (z udziałem członka Komisji) i Rady Wspólnot Europejskich. Na dokonujące się zbliżenie EWP do Wspólnoty wskazywał także przepis, w którym stwierdzono, że „zewnątrzne polityki Wspólnoty Europejskiej i polityka uzgodniona w Europejskiej Współpracy Politycznej muszą być zgodne (*consistent*). Prezydencja i Komisja, każda w zakresie swojej kompetencji, są szczególnie odpowiedzialne za taką zgodność oraz jej utrzymanie” (art. 30 ust. 5 JAE)⁵.

Przełomem w instytucjonalnym rozwoju EWP było wprowadzenie przez JAE stałego Sekretariatu z siedzibą w Brukseli. Jego zadaniem uczyniono tylko wspomaganie Prezydencji w przygotowywaniu i prowadzeniu działalności w ramach EWP oraz w sprawach administracyjnych.

Należy stwierdzić, że JAE otworzył drogę do zapowiadanej od lat Unii Europejskiej, która miała powstać równocześnie z pełnym wspólnym rynkiem.

Po Jesieni Ludów 1989 r. zaczął się wyłaniać nowy porządek międzynarodowy w Europie (zjednoczenie Niemiec i rozpad bloku wschodniego) oraz na scenie międzynarodowej (w wyniku operacji Pustynna Burza przeciwko Irakowi). Aby w nim aktywnie zaistnieć, integrująca się Europa Zachodnia powróciła do lansowanych od lat 70. idei stworzenia Unii Europejskiej.

Prezydent Francji François Mitterrand i kanclerz RFN Helmut Kohl zaproponowali zwołanie 19 kwietnia 1990 r. konferencji międzyrządowej w sprawie ustanowienia Unii Europejskiej, która miałaby osiągnąć cztery cele: a) wzmocnienie demokratycznej legitymacji Unii; b) nadanie instytucjom większej skuteczności, zwłaszcza poprzez wprowadzenie podejmowania decyzji przez Radę Ministrów w formie głosowania większościowego; c) zapewnienie jednności i spójności działań Unii w dziedzinach ekonomicznej, monetarnej i politycznej oraz uczynienie bardziej czytelnymi dla obywateli licznych form współpracy i integracji w różnych dziedzinach; d) zdefiniowanie i wprowadzenie w życie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do czego skłaniała niestabilność w Europie i ograniczoność EWP⁶.

⁵ Tekst JAE zob. w: „Bulletin des Communautés Européennes”, 1986, nr 2, Supplément. Zob. także: Marit Sjøvaag, *The Single European Act*, w: Kjell A. Eliassen (red.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Sage Publications, London 1998, s. 22–32.

⁶ Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Imprimerie nationale Éditions, Paris 1999, s. 450.

Propozycja ta, podobnie jak wcześniejszy projekt belgijski zakładający wzmocnienie aparatu instytucjonalnego (z 20 marca 1990 r.), napotkała sprzeciw Wielkiej Brytanii, Danii i Portugalii, obawiających się stworzenia państwa unitarnego. Większość członków Rady Europejskiej poparła ideę budowania Unii Europejskiej i zaleciła ministrom spraw zagranicznych kontynuowanie prac. Zasadnicze prace były prowadzone na zwołanych w grudniu 1990 r. dwóch równolegle odbywających się Konferencjach Międzyrządowych: pierwszej na temat Unii Gospodarczej i Walutowej, i drugiej w sprawie unii politycznej. Podstawą rokowań był projekt francusko-niemiecki, który został doprecyzowany przez F. Mitterranda i H. Kohla w liście do partnerów z 6 grudnia 1990 r.⁷

Wśród najbardziej kontrowersyjnych punktów konferencji w sprawie unii politycznej było rozstrzygnięcie, czy zaproponowana wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej obejmie kwestie obrony. Postawiło to praktyczny problem – czy istniejąca od 1955 r. Unia Zachodnioeuropejska będzie nadal miała rację bytu, czy też powinna być włączona do tworzonej Unii Europejskiej. Kiedy uzgodnienia zasad Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) były na etapie końcowym, ministrowie spraw zagranicznych i obrony UZE na spotkaniu w Vianden 27 czerwca 1991 r., odbytym w przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej, zgłosili postulat włączenia spraw obrony do zakresu działania Unii Europejskiej, stwierdzając, że na obecnym etapie procesu integracji europejskiej „UZE powinna być rozwijana jako jego komponent obronny”⁸.

W rokowaniach nad projektem Traktatu o Unii Europejskiej ścierały się dwie koncepcje. Pierwsza – reprezentowana przez Francję i Niemcy (a wspierana przez Hiszpanię, Belgię i Luksemburg) – zakładała konstruowanie silnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach budowanej Unii Europejskiej oraz rozpoczęcie prac nad stworzeniem wspólnej polityki obronnej, mającej doprowadzić w przyszłości do wspólnej obrony; UZE miała być integralną częścią UE i być kierowana przez Radę Europejską. Druga – lansowana przez Wielką Brytanię (przy wsparciu Holandii, Portugalii i Danii) – opowiadała się za utrzymaniem związków między UZE i przyszłą Unią Europejską, ale zakładała pozostawienie jej jako autonomicznego podmiotu obronnego; europejska polityka obronna była rozpatrywana jako idea długofalowa, która nie może przynieść uszczerbku NATO; wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE powinna mieć charakter międzyrządowy i być prowadzona na zasadzie jednomyślności.

⁷ Szerzej na temat przebiegu negocjacji nad traktatem o UE zob.: Yves Doutriaux, *Le Traité sur l'Union européenne*, Armand Colin, Paris 1992.

⁸ WEU Council of Ministers, *Communiqué*, Vianden, Luxembourg, 27 June 1991, cz. I.

Po długich negocjacjach, które prowadzono także w ramach UZE, ostatecznie zaakceptowano propozycje Wielkiej Brytanii⁹.

Przywódcy państw Wspólnoty Europejskiej na spotkaniu w Maastricht w dniach 9–10 grudnia 1991 r. osiągnęli porozumienie w sprawie projektu Traktatu o Unii Europejskiej. Po nadaniu mu formy prawnej Traktat został podpisany 7 lutego 1992 r. przez ministrów spraw zagranicznych i ministrów finansów Dwunastki w Maastricht. Wszedł w życie z dziesięciomiesięcznym opóźnieniem, spowodowanym trudnościami w procesie ratyfikacji, dopiero 1 listopada 1993 r. Od tego dnia formalnie istnieje Unia Europejska. Przez pierwsze 16 lat składała się ona z trzech filarów. W filarze pierwszym znalazły się trzy Wspólnoty Europejskie (dawna EWG przemianowana na Wspólnotę Europejską, EWWiS i Euratom) i ich stosunki zewnętrzne. W filarze drugim (Tytuł V) umieszczono nowo ustanowioną Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, która zastąpiła dotychczasową Europejską Współpracę Polityczną, a w filarze trzecim – współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Już wtedy ujawniła się tendencja do zróżnicowanej integracji, gdyż Dania w 1992 r. wynegocjowała wyłączenia (tzw. klauzule *opt-out*) ze spraw wspólnej waluty, polityki obronnej, obywatelstwa europejskiego oraz niektórych aspektów spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Tak więc od swoich początków Unia Europejska rozwija się jako system zróżnicowanej integracji¹⁰.

2. Istota i dwudzielność polityki zagranicznej UE

Podstawę prawną dla Unii Europejskiej od 1 grudnia 2009 r. stanowią dwie umowy (podpisane 13 grudnia 2007 r.), określane mianem Traktatu z Lizbony. Składają się na nią: Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Wcześniej były to: traktat założy-

⁹ Szerzej zob.: Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, Macmillan, Basingstoke 2000, s. 88–89; Simon J. Nuttall, *European Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 166–169; Douglas Hurd, *Developing the Common Foreign and Security Policy*, „International Affairs”, vol. 70, nr 3, July 1994, s. 421–428; Nikolaj Petersen, *The European Union and Foreign and Security Policy*, w: Ole Nørgaard, Thomas Pedersen, Nikolaj Petersen (red.), *The European Community in World Politics*, Pinter, London 1993, s. 17–23.

¹⁰ Tezę tę rozwijają autorzy niemieccy. Twierdzą oni, że zróżnicowana integracja w ramach UE powinna być rozpatrywana w ujęciu wertykalnym i horyzontalnym. W tym drugim ujęciu wyróżniają zróżnicowanie zewnętrzne i wewnętrzne oraz kombinowane (zewnętrzno-wewnętrzne). Zob.: Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013, zwł. s. 245 i n.

cielski Wspólnoty Europejskiej (Traktat Rzymski) z 25 marca 1957 r. oraz Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. Ten drugi traktat, a także Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), był modyfikowany w Amsterdamie 2 października 1997 r. (nowelizacja weszła w życie 1 maja 1999 r.) i w Nicei 26 lutego 2001 r. (nowelizacja weszła w życie 1 lutego 2003 r.).

Charakter i istotę polityki zagranicznej Unii Europejskiej określają postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych UE zawarte w Tytule V Traktatu o Unii Europejskiej w wersji traktatu lizbońskiego. W art. 21 TUE (w wersji skonsolidowanej) zapisano, że działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Celami jej działań na arenie międzynarodowej są:

- a) ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- b) umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- c) utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu Końcowego KBWE (Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) oraz celami Paryskiej Karty Nowej Europy, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- d) wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;
- e) zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;
- f) przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju;
- g) niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; oraz
- h) wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym.

Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich koherencją z innymi politykami Unii. Rada i Komisja, wspomagane

przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, zapewniają tę spójność oraz współpracują w tym celu.

Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej ma charakter dwudzielny. Składa się z dwóch rodzajów aktywności, opartych na różnych podstawach prawnych¹¹. Pierwszy stanowią jej zewnętrzne stosunki ekonomiczne, nazywane w literaturze przedmiotu „wspólnotową polityką zagraniczną”, drugi – stanowi Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa.

2.1. „Wspólnotowa polityka zagraniczna”

2.1.1. Istota „wspólnotowej polityki zagranicznej”

Podobnie jak Brian White, proponujemy posługiwanie się ścisłym terminem „wspólnotowa polityka zagraniczna”. Przemawiają za takim podejściem dwa argumenty przytoczone przez tegoż autora. Po pierwsze – stosowany w latach 90. termin „stosunki zewnętrzne” (*external relations*) sugerował, że mogło chodzić o całokształt polityk i relacji pomiędzy Unią Europejską a innymi aktorami sceny międzynarodowej. Tymczasem powszechnie było wiadome, że odnosił się on tylko do zewnętrznych stosunków ekonomicznych utrzymywanych przez Wspólnotę Europejską. Sprawy klasycznej polityki zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa i obrony zawsze budziły kontrowersje między państwami członkowskimi. Od początków procesu integracyjnego w Europie państwa w nim uczestniczące niechętnie odnosiły się do przekazywania tworzonemu Wspólnotom kompetencji w tych sprawach, ponieważ uważały, że mogłoby to istotnie ograniczać ich suwerenność. Jednak równocześnie zgadzały się, że EWG może, a w przypadkach polityki handlowej musi, być wyposażona w kompetencje dotyczące niektórych aspektów, przynajmniej tych, które były uważane za mniej politycznie wrażliwe, w zakresie zewnętrznych stosunków ekonomicznych. Polityka ta często jest określana jako *low policy*, w przeciwieństwie do politycznie bardziej delikatnej *high policy* w dziedzinie dyplomacji, bezpieczeństwa i obrony. Po drugie, mimo iż międzynarodowe stosunki gospodarcze i kwestie ekonomiczne jako całość ulegają ciągłej polityzacji, używanie w kontekście Wspólnoty Europejskiej terminu „stosunki zewnętrzne”, a nie „zagraniczna polityka ekonomiczna”, było użyteczne jako eufemizm pozwalający uniknąć politycznego zakłopotania. Trzeba zgodzić się z B. White'm który uważa, że badacze polityki zewnętrznej Unii Europejskiej nie muszą stosować kon-

¹¹ Zob.: Justyna Zajac, *Rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Polityczny”, 2002, nr 1, s. 19–21; Steven Blockmans, Martina Spornbauer, *Legal Obstacles to Comprehensive EU External Security Action*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 18, Issue 4, October 2013, s. 7–24.

wencji językowej do zachowań, które starają się wyjaśniać, ani terminologii stosowanej przez innych badaczy. Zatem można uznać, że stosowany kiedyś termin „stosunki zewnętrzne” UE sugerował, że w tej dziedzinie nie występowała „realna” polityka zagraniczna „z definicji”, a więc był to niejako mniej ważny przedmiot studiów analityków polityki zagranicznej niż Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa¹².

Przedstawione argumenty i podstawy prawne polityki zagranicznej stworzone przez traktat założycielski EWG z 1957 r. uzasadniają posługiwanie się terminem „wspólnotowa polityka zagraniczna”.

W rzeczywistości wspólnotowa polityka zagraniczna stanowi sedno polityki zagranicznej Unii Europejskiej¹³. Właściwie jest najbardziej zinstytucjonalizowaną jej częścią. Stanowi ona rozwinięty system decyzyjny, a jego funkcjonowanie sprawia, że Unia Europejska powinna być od swojego początku postrzegana właściwie jako organizacja międzynarodowa. Jak zauważył Ben Soetendorp, twórcy Wspólnoty Europejskiej faktycznie byli zainteresowani zewnętrznymi skutkami stworzenia wspólnego rynku¹⁴. Dlatego też musieli zdecydować się na prowadzenie wspólnej polityki zewnętrznej.

Postępy wewnętrznej integracji gospodarczej stymulowały rozwój wspólnotowej polityki zagranicznej. Potrzeba prowadzenia tej polityki wynikała z konieczności ochrony spójności wspólnego rynku oraz z promowania interesów Wspólnoty Europejskiej na arenie międzynarodowej. Skutkowało to działaniami zewnętrznych polityk ekonomicznych, takimi jak: jednolite reguły importu dóbr do UE, dwu- i wielostronne układy handlowe między UE a innymi podmiotami, handel, pomoc i współpraca z krajami rozwijającymi się¹⁵.

Choć w znaczeniu przedmiotowym wspólnotowa polityka zagraniczna dotyczy w większości kwestii ekonomicznych, to nie jest wyłącznie dyplomacją ekonomiczną, ponieważ jej prowadzenie i skutki mają aspekty polityczne. Jak twierdzi Michael Smith, potencjał międzynarodowy Unii Europejskiej od początku zawierał głównie jej filar I (czyli Wspólnoty Europejskie), ponieważ zewnętrzne stosunki ekonomiczne Wspólnoty ulegały

¹² Brian White, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Houndmills 2001, s. 47–48.

¹³ John Peterson, Helene Sjursen (red.), *A Common Foreign Policy for Europe. Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London 1998, s. 78; Marise Cremona, *External Economic Relations and the Amsterdam Treaty*, w: David O’Keeffe, Patrick Twomey (red.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Hart Publishing, Oxford 1999, s. 225 i n.

¹⁴ Ben Soetendorp, *Foreign policy in the European Union: Theory, History and Practice*, Longman, London 1999, s. 68.

¹⁵ Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Palgrave, Houndmills 1999, s. 334.

„polityzacji”¹⁶. Trzeba zauważyć, że w procesie podejmowania decyzji, nawet w kwestiach wyłącznie ekonomicznych, uczestniczyły organy *par excellence* polityczne. Dochodziło nawet do łączenia instrumentów pierwszego i drugiego filaru Unii Europejskiej. Również ze względu na przedmiot zewnętrznej polityki i specyficzną, „wspólnotową” metodę jej prowadzenia zasadne jest używanie nazwy „wspólnotowa polityka zagraniczna”. Takie podejście pozwoli na odróżnienie tej sfery zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej od tradycyjnie rozumianej polityki zagranicznej, czyli od Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Unia Europejska aktywnie oddziałuje na otoczenie zewnętrzne środkami ekonomicznymi i dyplomatycznymi. Środki ekonomiczne miały podstawę prawną w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i w Traktacie o Unii Europejskiej przyjętym w Maastricht. Są one przewidziane w regulacjach na temat polityk o charakterze wspólnotowym. Od 1 grudnia 2009 r. są to Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktat o Unii Europejskiej.

2.1.2. Rodzaje i metoda prowadzenia „wspólnotowej polityki zagranicznej”

Najważniejszym rodzajem „wspólnotowej polityki zagranicznej” jest wspólna polityka handlowa, która jest wyłączną kompetencją UE, drugim – polityka współpracy na rzecz rozwoju (polityka pomocowa), która tylko uzupełnia narodowe polityki pomocowe. Przykładowo UE ma wyłączną kompetencję do ustalania wspólnej taryfy celnej z krajami trzecimi, natomiast państwa członkowskie mają prawo negocjowania i zawierania umów o współpracy rozwojowej z nimi, a także wprowadzania środków protekcyjnych na import spoza UE¹⁷. Odbyna się to nie na płaszczyźnie wspólnotowej, ale narodowej. Należy dodać, że istnieją również takie rodzaje polityk wspólnotowych, które wprawdzie dotyczą samej Wspólnoty, to jednak mają wymiar międzynarodowy i mogą w praktyce komplikować prowadzenie zewnętrznej polityki handlowej i utrudniać zawieranie umów międzynarodowych. Takimi są regulacje i działania dotyczące rolnictwa i rybołówstwa oraz ochrony środowiska¹⁸.

¹⁶ Michael Smith, *Does the Flag Follow Trade: „Politisation” and the Emergence of a European Foreign Policy*, w: John Peterson, Helene Sjursen (red.), op. cit., s. 77–94. Por.: David Allen, *Who speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy?*, ibidem, s. 45.

¹⁷ Ben Soetendorp, op. cit., s. 82–83; David O’Keeffe, *Community and Member State Competence in External Agreements*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 4, Issue 1, Spring 1999, s. 7–36.

¹⁸ Por.: Brian White: op. cit., s. 53; Robin Churchill, *The EU as an International Fisheries Actor – Shark or Minnow?*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 4, Issue 4, Winter 1999, s. 463–484.

Formułowanie i prowadzenie wspólnotowej polityki zagranicznej Unii Europejskiej opiera się na metodzie wspólnotowej, co oznacza, że przeważają procedury wypracowywania wspólnego stanowiska państw członkowskich i organów Unii. W związku z tym Rada Unii Europejskiej, jako instytucja reprezentująca interesy i stanowiska państw narodowych, ściśle współdziała z Komisją Europejską, a rozstrzygając o merytorycznych aspektach wspólnych polityk ekonomicznych, podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów¹⁹.

2.1.3. Instrumenty wspólnotowej polityki zagranicznej

Generalnie instrumenty wspólnotowej polityki zagranicznej można podzielić na trzy podstawowe grupy: ramowe, regulacyjne i wymuszania²⁰.

Instrumenty ramowe (strukturalne) obejmują porozumienia celne i handlowe, o współpracy, stowarzyszeniu i partnerstwie. W tych ramach Unia może udzielać pomocy, koncesji ekonomicznych i różnego rodzaju uprzywilejowania (liberalizacji handlu, subsydiów), zarówno państwom i organizacjom międzynarodowym ważnym dla niej, jak i rosnącej liczbie państw, które chcą przystąpić do rynku europejskiego i korzystać z jego dobrodziejstw²¹. Natomiast we wspólnej zewnętrznej polityce na rzecz roz-

¹⁹ W ramach obowiązującej do 31 października 2014 r. procedury (wprowadzonej na mocy deklaracji nr 20 dołączonej do Traktatu z Nicei), decyzja w Radzie przy 28 państwach członkowskich zostaje podjęta większością kwalifikowaną (art. 205 ust. 2 TWE), przy spełnieniu dwóch koniecznych warunków i trzeciego fakultatywnego. Po pierwsze, głosowanie ma charakter ważony: przy 28 państwach członkowskich, aby podjąć decyzję, należy zebrać co najmniej 260 na łączną liczbę 352 głosów, natomiast w celu stworzenia tzw. mniejszości blokującej należy zebrać co najmniej 93 głosy ważne. Po drugie, do ważności decyzji konieczna jest więcej niż połowa liczby państw, jeśli projekt aktu zaproponowała Komisja Europejska, i co najmniej 2/3, jeśli projekt został zgłoszony przez państwo członkowskie. Po trzecie, fakultatywny jest test demograficzny: każde z państw członkowskich może zażądać sprawdzenia, czy państwa spełniające dwa powyższe warunki zgromadziły łącznie co najmniej 62% liczby ludności UE.

Traktat z Lizbony (art. 238 TFUE) zniósł system ważenia głosów, wprowadzając prostą zasadę podwójnej większości (55% członków Rady, czyli przynajmniej 15 z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii). Przewidziano wejście w życie tego systemu od 1 listopada 2014 r. Członek Rady może jednak zażądać przedłużenia dotychczasowego systemu do dnia 31 marca 2017 r.

²⁰ Brian White, op. cit., s. 56.

²¹ Christopher Hill, *The Foreign Policy of the European Community: Dream of Reality?*, w: Roy C. Macridis (red.), *Foreign Policy in World Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1992, s. 128. Por.: Simon Hix, op. cit., s. 336–337; Christian A. Konrad, *Dumping and Anti-dumping Measures from a Competition and Allocation Perspective*. „Journal of World Trade”, vol. 36, Issue 3, June 2002, s. 563–575.

woju (dzielonej z państwami członkowskimi) UE stosuje programy wieloletnie i „wspólne działania”.

Instrumenty regulacyjne obejmują środki polityki handlowej wypracowane przez Komisję Europejską i stosowane w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom w handlu ze stronami trzecimi. Traktat rzymski (przede wszystkim art. 113 TEWG) zobowiązywał Komisję do przedstawiania Radzie zaleceń oraz prowadzenia rokowań w sprawie zawarcia przez EWG umów handlowych, monitorowania realizacji zawartych umów i przedkładania propozycji dotyczących realizacji wspólnej polityki handlowej²², a także do stosowania różnorodnych instrumentów operacyjnych. Obecnie regulacje te są zawarte w art. 207 przyjętego w Lizbonie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W ramach wspólnej polityki handlowej UE ma do dyspozycji cztery główne instrumenty protekcyjnych. Są to: 1) wspólna taryfa zewnętrzna na towary importowane spoza Unii; 2) kwoty importowe; 3) środki antydumpingowe; 4) dobrowolne ograniczenia eksportowe. Ponadto stosuje inne mniej ważne środki ograniczania wolności handlu, takie jak: promowanie eksportu, opłaty wyrównawcze, klauzule ochronne i świadectwa pochodzenia towarów²³.

Instrumenty wymuszania, jakkolwiek stanowią specyficzne środki regulacyjne, mają charakter negatywny. Są stosowane wobec krajów naruszających normy. Ich zachowanie może być karane tylko przez wymuszanie w formie cofnięcia przyznanych przywilejów ekonomicznych czy stosowania przez Unię twardszych form presji – sankcji ekonomicznych²⁴. Ta ostatnia forma wymuszania jest podejmowana zwykle jako działanie w ramach WPZiB Unii Europejskiej.

2.2. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa²⁵

2.2.1. Istota i zakres WPZiB

Początkowo w Traktacie z Maastricht podmiotem WPZiB uczyniono Unię Europejską i jej państwa członkowskie (art. J.1 TUE). Takie rozwiązanie szybko okazało się nieefektywne, gdyż ani Unia, ani państwa ją tworzące

²² Ale nie zobowiązywał jej do rozwiązywania sporów handlowych, ponieważ tym zajmował się Trybunał Sprawiedliwości.

²³ Por.: Simon Hix, op. cit., s. 336–337.

²⁴ Zob.: Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why they Work?*, Routledge, London 2010.

²⁵ Ta sekcja opracowania zasadniczo inkorporuje fragment treści mojego tekstu pt. *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej* opublikowanego w: Teresa Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy – potencjały – strategie*, Poltext, Warszawa 2011, s. 224–229.

nie były w stanie podjąć skutecznej akcji w trakcie wojen na terenie byłej Jugosławii. W czasie konferencji międzyrządowej rozpoczętej w marcu 1996 r. postanowiono scedować WPZiB wyłącznie na UE. Znalazło to wyraz w uzgodnionej nowelizacji zapisanej w Traktacie z Amsterdamu (art. 11 TUE), gdzie jest już mowa wyłącznie o Unii Europejskiej jako podmiocie WPZiB.

Zakres WPZiB jest także od jej początków określony w sposób bardzo ogólny, jako „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony” (art. 24 TUE)²⁶. W praktyce WPZiB obejmowała tylko dyplomację i „miękkie” aspekty bezpieczeństwa, bez kwestii obronnych, gdyż te do końca lat 90. były pozostawione Unii Zachodnioeuropejskiej, którą uczyniono wykonawcą decyzji UE o charakterze wojskowym²⁷.

W praktyce ani Unia Europejska, ani UZE nie były w stanie zapobiec eskalacji konfliktu bałkańskiego. Inicjatywy Francji w sprawie podjęcia akcji militarnej nie miały ani wsparcia partnerów z UE, ani też UE i UZE nie dysponowały odpowiednimi do tego zasobami wojskowymi. Dopiero „lekcje” z konfliktu w Kosowie skłoniły przywódców UE do podjęcia decyzji o wyposażeniu UE w możliwości podejmowania operacji cywilnych i wojskowych. W czasie interwencji zbrojnej NATO przeciwko FR Jugosławii wiosną 1999 r. UE wypracowała ideę proklamowania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) jako części składowej WPZiB²⁸. Następnie Traktatem z Nicei, wypracowanym w grudniu 2000 r., powierzono Unii Europejskiej samodzielne (bez UZE) prowadzenie misji petersberskich²⁹.

²⁶ Korzystamy ze skonsolidowanej wersji Traktatu o Unii Europejskiej, opublikowanej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83/13, t. 53, 30 marca 2010.

²⁷ Wyn Rees, op. cit., s. 50.

²⁸ Szerzej na temat tej polityki zob.: Ryszard Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005; Irma Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007; Andrzej Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej: geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013; Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2008, rozdz. 7; Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007; Giovanni Grevi, Damien Helly, Daniel Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: the first 10 years*, EU Institute for Security Studies, Paris 2009.

²⁹ Nazwa „misje petersberskie” wywodzi się z deklaracji Rady Ministerialnej UZE uchwalonej 19 czerwca 1992 r. w Pałacu Petersberskim w pobliżu Bonn w Niemczech. Misje te, zwane też zadaniami petersberskimi, to operacje humanitarne i ratownicze, misje pokojowe oraz zadania bojowe opanowywania sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju, podej-

W załączonej do traktatu deklaracji w sprawie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oświadczono, że Unia Europejska stawia sobie za cel szybkie osiągnięcie zdolności operacyjnej potrzebnej do prowadzenia pełnego spektrum misji petersberskich. Również nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Traktat z Nicei było rozszerzenie istniejącej w filarach I i III od czasu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu integracyjnej zasady ściślejszej współpracy (ang. *closer cooperation*) na WPZiB. Przemianowano tego typu współdziałanie na wzmocnioną współpracę (ang. *enhanced cooperation*). Zastrzeżono jednak, że wzmocniona współpraca w węższym gronie państw członkowskich (do czego potrzeba było przynajmniej ośmiu) może dotyczyć jedynie wykonania wspólnych stanowisk lub wspólnych działań i nie odnosi się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony (art. 27b TUE)³⁰. Znowu wprowadzono ograniczenie ze względu na negatywne stanowisko Wielkiej Brytanii.

Istotne znaczenie dla określenia charakteru WPZiB ma zawarte w Traktacie z Lizbony podkreślenie, że Unia Europejska „Szczepuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego” (art. 4, ust. 2 TUE).

mowane początkowo przez Unię Zachodnioeuropejską poza obszarem jej państw członkowskich. Zostały ustanowione decyzją Rady Ministerialnej UZE z 19 czerwca 1992 r. jako operacje wykraczające poza dyspozycje art. V zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego. W wyniku późniejszych międzynarodowych uzgodnień w misjach petersberskich mogły uczestniczyć także państwa stowarzyszone (od 1994 r.), oraz współpracujące z UZE państwa śródziemnomorskie: Algieria, Egipt, Izrael, Maroko, Mauretania, Tunezja (od 1997 r.). Na mocy Traktatu z Amsterdamu prawo prowadzenia zadań petersberskich uzyskała także Unia Europejska, a po ustanowieniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i przekazaniu przez UZE swojej części operacyjnej Unii Europejskiej, od połowy 2001 r. wyłącznie UE ma prawo prowadzenia tych misji. Zob.: Ryszard Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2000, s. 56 i n.

³⁰ Zob.: Françoise de La Serre, *Le traité de Nice: déconstruction ou refondation de l'Union?*, „Politique étrangère”, nr 2, avril–juin 2001, s. 259–275; Daniel Colard, *L'Union européenne et les petits pas du traité de Nice*, „Défense nationale”, nr 3, mars 2001, s. 18–31; Eric Philippart, Geoffrey Edwards, *The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility In the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 37, nr 1, March 1999, s. 87–100; Thomas Jaeger, *Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 7, Issue 3, Autumn 2002, s. 314–316.

2.2.2. Metoda podejmowania decyzji w sprawach WPZiB

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jest kreowana i prowadzona przez wspólne organy kompetentne w sprawach wszystkich polityk Unii. Procedura podejmowania decyzji przez nie w sprawach WPZiB jest jednak szczególna, odmienna od reguł obowiązujących we „wspólnotowej polityce zagranicznej”. Charakteryzuje się dominacją norm mających zapewnić jej międzyrządowy charakter. Z tego względu główną rolę w jej kreowaniu odgrywają organy zapewniające wpływ państw członkowskich na podejmowanie decyzji, a więc Rada Europejska, Rada (Unii), a na bieżąco WPZiB prowadzi Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa³¹, posilkujący się Europejską Służbą Działań Zewnętrznych.

Na straży międzyrządowego charakteru WPZiB jest generalna reguła podejmowania decyzji przez Radę Europejską i Radę na zasadzie jednomyślności. Traktat z Amsterdamu wprowadził tu istotne modyfikacje. Po pierwsze, wstrzymanie się od głosu członków obecnych lub reprezentowanych nie jest uważane za przeszkodę do podjęcia decyzji; po drugie – można zastosować instytucję tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Druga modyfikacja polega na możliwości formalnego złożenia oświadczenia, że dane państwo wstrzymuje się od głosu. W takim wypadku nie jest ono zobowiązane do wykonania decyzji, ale akceptuje fakt, że decyzja ta wiąże Unię, i jednocześnie nie powinno utrudniać działań Unii podjętych na podstawie owej decyzji. Koncesją na rzecz zwolenników utrzymania międzyrządowego charakteru WPZiB jest dalsza norma Traktatu o tym, że Rada nie może podjąć decyzji, jeśli członkowie reprezentujący państwa formalnie wstrzymujące się od głosu zgromadzą razem więcej niż jedną trzecią głosów³².

Odstępstwem od zasady jednomyślności jest głosowanie w Radzie na zasadzie większości kwalifikowanej, przy zastosowaniu procedury ważenia głosów. Taką możliwość wprowadził już Traktat z Maastricht, postanawiając, że Rada, decydując o podjęciu i realizowaniu „wspólnego działania”, określi w drodze jednogłosnego głosowania, jakie sprawy mogą być rozstrzygane na zasadzie większości kwalifikowanej (art. J.3.2 TUE). Traktat z Amsterdamu

³¹ Urząd ten ustanowiono Traktatem z Lizbony. Wcześniej, na mocy Traktatu z Amsterdamu był to Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB.

³² W art. 23 TUE w wersji z Amsterdamu była mowa o jednej trzeciej głosów ważnych, natomiast art. 31 TUE w wersji skonsolidowanej po Lizbonie stanowi, że „Decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu reprezentują co najmniej jedną trzecią Państw Członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii”.

rozszerzył tę możliwość, wprowadzając stanowienie przez Radę większością kwalifikowaną w dwóch przypadkach: pierwszym – przy uchwalaniu „wspólnych działań” i „wspólnych stanowisk” oraz przy podejmowaniu innych decyzji na podstawie „wspólnych strategii”; drugim – przy podejmowaniu decyzji wykonującej „wspólne działanie” lub „wspólne stanowisko” (art. 23 ust. 2 TUE). Następnie Traktatem z Nicei rozszerzono procedurę podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów na mianowanie specjalnych przedstawicieli Unii do zajmowania się określonymi sprawami WPZiB (poprawka do art. 23 ust. 2 TUE). Podobnie jak przy podejmowaniu decyzji w dawnym I filarze, głosy członków Rady są ważone na podstawie art. 3 ust. 1–4 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych.

Istotną gwarancją mającą zadośćuczynić ochronie interesów państw narodowych jest zastrzeżenie, że głosowanie kwalifikowaną większością głosów nie dochodzi do skutku, jeśli którykolwiek członek Rady oświadczy, iż z ważnych powodów polityki narodowej, które powinien ujawnić, sprzeciwia się podjęciu decyzji wedle tej procedury. Wówczas Rada może, stanowiąc większością kwalifikowaną, przekazać sprawę do rozstrzygnięcia Radzie Europejskiej przez decyzję podjętą jednogłośnie (art. 31 ust. 2 TUE). Korekty wprowadzone do dotychczas obowiązującej (klasycznej międzyrządowej) formuły podejmowania decyzji w ramach WPZiB, podobnie jak w funkcjonowaniu pozostałych filarów Unii Europejskiej, oparto na formule elastyczności, zaproponowanej w czerwcu 1996 r. przez sprawujące przewodnictwo Włochy. W kwestiach proceduralnych Rada UE stanowi zwykłą większością głosów swoich członków.

2.2.3. Instrumenty WPZiB

Unia Europejska posługuje się szerokim i zmieniającym się w czasie zestawem instrumentów realizowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Traktat z Maastricht wymieniał wśród nich zasady i ogólne wytyczne, „wspólne działania” (*joint actions*), „wspólne stanowiska” (*common positions*) i systematyczną współpracę między państwami członkowskimi (art. J.1 i J.2 TUE). Traktatem z Amsterdamu (art. 12 TUE) dodano „wspólne strategie” (*common strategies*). Poza tymi traktatowymi instrumentami Unia Europejska od swoich początków posługuje się w praktyce realizowanej polityki zagranicznej zwykłymi wspólnymi oświadczeniami i deklaracjami politycznymi. Traktat z Lizbony wprowadził nową nomenklaturę instrumentów WPZiB. Są nimi:

1. określanie ogólnych wytycznych;
2. przyjmowanie decyzji określających:
 - a) działania, które powinny być prowadzone przez Unię,

- b) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię,
 - c) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach (a) oraz (b); oraz
3. umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki (art. 25 TUE).

Ogólne wytyczne dla WPZiB od czasu Traktatu z Maastricht są określone (jako „zasady i ogólne wytyczne”) przez Radę Europejską (art. J.8 TUE). Kompetencje te rozszerzone Traktatem z Amsterdamu również na kwestie o charakterze obronnym (art. 13 TUE). Postanowienia te wynikają z usytuowania Rady Europejskiej jako nadrzędnego organu nadającego impulsy do rozwoju całej Unii Europejskiej. W odniesieniu do WPZiB, jako polityki międzyrządowej, szczególnie ważne znaczenie miało to, że Rada Europejska – czyli organ złożony z szefów państw i rządów – może programować aktywność dyplomatyczną i w sferze bezpieczeństwa. Nadało to WPZiB charakter dynamiczny. Inaczej niż to miało miejsce w ramach EWP, gdy polityka ta koncentrowała się na reagowaniu na wydarzenia.

Szczególną formą ogólnych wytycznych były wprowadzone Traktatem z Amsterdamu „**wspólne strategie**”. Służyły jako instrument programowania przez Radę Europejską Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne. Wypracowanie wspólnych strategii rekomendowała Radzie Europejskiej Rada Unii, która następnie odpowiadała za ich wprowadzanie w życie. Wspólne strategie stanowiły nowy instrument WPZiB, który był przyjmowany przez Radę Europejską na zasadzie jednomyślności³³. To zapewniało respektowanie woli państw członkowskich, a jednocześnie wciągało je – w fazie realizacji przez Radę UE – w procedury podejmowania decyzji nie oparte wyłącznie na konsensusie, lecz także na zasadzie większości kwalifikowanej. Traktat z Lizbony w miejsce „wspólnych strategii” przyznał Radzie Europejskiej prawo określania „strategiczných interesów Unii, ustalania celów oraz określania ogólnych wytycznych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne” (art. 26 ust. 1 TUE).

Decyzje UE określają działania, stanowiska i zasady wykonania decyzji odnoszące się do działań i stanowisk. Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym, a państwa członkowskie zapewniają zgodność swych polityk krajowych ze stanowiskami Unii (art. 29 TUE).

³³ Szerzej na temat natury wspólnych strategii zob.: Claire Spencer, *The EU and Common Strategies: The Revealing Case of the Mediterranean*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 6, Issue 1, Spring 2001, s. 35–41, 50–51.

Działania, określane przed Traktatem z Lizbony jako „wspólne działania”, stanowią bardzo ważny instrument politycznego działania UE w ramach WPZiB, który ma charakter wiążący dla państw członkowskich Unii. Traktat z Maastricht powierzył kompetencje uchwalania wspólnych działań Radzie Unii w sytuacjach – jeżeli zachodzi taka potrzeba; wskazano, że Rada powinna określić dokładny zakres, ogólne i szczegółowe cele Unii przy podejmowaniu takiego działania, czas jego trwania oraz sposoby, procedury i warunki jego realizacji (art. J.3.1 TUE). Nie doprecyzowano jednak wtedy ani potem warunków stwarzających potrzebę podejmowania przez UE wspólnych działań. Natomiast sformułowano wyraźnie prawnomiedzynarodowe związanie państw członkowskich podjętą decyzją o wspólnym działaniu (art. J.3.4 TUE). Po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu, który dopuścił tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu, zwolniono państwo wstrzymujące się od głosu w trakcie uchwalania wspólnego działania (w trybie art. 23 ust. 2 TUE) od obowiązku jego realizowania.

Stanowiska zostały wprowadzone Traktatem z Maastricht (art. J.2 TUE jako „wspólne stanowiska”), a doprecyzowane Traktatem z Amsterdamu jako stanowiska określające „podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym” (art. 15 TUE). Na płaszczyźnie formalnej są one wyrazem systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu polityki zagranicznej UE. Przybierały one formy jednogłośnie przyjmowanych „deklaracji politycznych” lub *sui generis* decyzji Rady. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony są decyzjami Rady Unii.

Zasady wykonania decyzji o działaniach i stanowiskach Unii stanowią nowy instrument wprowadzony przez Traktat z Lizbony. Ma on na celu umożliwienie Radzie Unii konkretyzowanie środków i warunków realizowania wymienionych decyzji.

Systematyczna współpraca między państwami członkowskimi Unii Europejskiej została postanowieniem Traktatu z Maastricht (art. J.1.3 TUE) uczyniona instrumentem osiągnięcia celów Unii. Niektórzy autorzy traktowali ją jako ogólną metodę (*technique*) osiągnięcia celów WPZiB, a za instrument uważali jej konkretyzację, czyli wypracowywanie wspólnych stanowisk³⁴. Istotnym postanowieniem Traktatu z Lizbony jest zobowiązanie państw członkowskich Unii do popierania „aktywnie i bez zastrzeżeń, polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa w duchu lojalności i wzajemnej solidarności” oraz do „powstrzymywania się od działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych” (art. 24 ust. 3 TUE).

³⁴ Np.: Dominic McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, Longman, London 1997, s. 149–150.

Praktycznym krokiem do osiągnięcia tego ma być kolejne zobowiązanie państw członkowskich, aby na forum Rady Europejskiej i Rady Unii konsultowały się wzajemnie i uzgadniały „wszelkie kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania, w celu określenia wspólnego podejścia” oraz zapewnienia „poprzez zbieżne działania możliwości realizacji przez Unię jej interesów i wartości na arenie międzynarodowej” (art. 32 TUE).

Wspólne oświadczenia i deklaracje polityczne nie stanowią traktatowego instrumentu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, choć są wymieniane w wewnętrznych dokumentach Rady UE. Są one klasyczną formą współpracy międzyrządowej, znanej z praktyki EWP. Nie mają charakteru prawnie wiążącego, ale ze względu na fakt, że są wydawane „w imieniu Unii Europejskiej”, są uwzględniane przez państwa członkowskie Unii w ich narodowej polityce zagranicznej. Mają także wpływ na innych uczestników stosunków międzynarodowych. Wspólne oświadczenia i deklaracje polityczne zwykle nie dotyczą spraw bardzo ważnych i są dość często ogłaszane. Każdego roku ich liczba przekracza 100 i wykazuje tendencję wzrostową. Do wspólnych oświadczeń i deklaracji politycznych przyłączają się też państwa stowarzyszone z Unią Europejską.

3. Czy Traktat z Lizbony ułatwia UE prowadzenie polityki zagranicznej?

3.1. Nowe regulacje traktatowe w sferze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Nowymi instytucjami stworzonymi Traktatem z Lizbony w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa są:

1. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który łączy funkcje dotychczasowych urzędników Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Komisarza ds. stosunków zewnętrznych oraz jest wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej i przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 27 ust. 1 TUE). W unieważnionym Traktacie konstytucyjnym miał to być Minister Spraw Zagranicznych UE. Traktatem z Lizbony zyskał on prawo przedkładania Radzie inicjatyw lub wniosków (art. 30 ust. 1 TUE). Istotne znaczenie dla reprezentacji UE na arenie międzynarodowej ma ustanowiony urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej;

2. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) – rodzaj służby dyplomatycznej UE, która wspiera Wysokiego Przedstawiciela (art. 27 ust. 3 TUE). Na mocy wewnętrznunijnego porozumienia postanowiono, że 60% personelu ESDZ będą stanowili stali funkcjonariusze UE, a 40% będzie wybierane spośród przedstawicieli państw członkowskich.

W Traktacie z Lizbony znalazła solidne podstawy prawne polityka obronna UE. Poświęcono jej odrębną sekcję w Tytule V. Dotychczasową Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony przemianowano na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (Common Security and Defence Policy) i potwierdzono, że stanowi ona integralną część WPZiB. Jako nowe regulacje:

3. Wpisano sojuszniczą klauzulę solidarności typu *casus foederis*. Art. 42 ust. 7 TUE stanowi, że „W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych”. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że Unia Europejska zadeklarowała stanie się organizacją obrony terytorialnej na wzór sojuszy polityczno-wojskowych³⁵.
4. Włączono do Traktatu o Unii Europejskiej Europejską Agencję Obrony, utworzoną na podstawie wspólnego działania Rady UE z 12 lipca 2004 r. Szczegółowo określono jej zadania, które sprowadzono do: formułowania celów zdolności wojskowych państw członkowskich, wspierania harmonizacji wymagań operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień, wspierania badań nad nowymi rodzajami uzbrojenia, przyczynianie się do wzmacniania bazy przemysłowej i technologicznej sektora obrony oraz zwiększania efektywności wydatków wojskowych (art. 45 TUE).
5. Ustanowiono stałą współpracę strukturalną – będzie ona umożliwiać nawiązanie współpracy między grupą państw, mającą większą zdolność obronną prowadzenia bardziej wymagających misji (art. 42 ust. 6 i 46 TUE).
6. Rozciągnięto tzw. wzmocnioną współpracę na wszystkie dziedziny niewyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, w tym na całą WPZiB,

³⁵ Ustanowienie tego istotnego zobowiązania nie osłabia dopisane w wymienionym artykule Traktatu o Unii Europejskiej zastrzeżenie, że „Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania”.

- łącznie ze sprawami obronnymi i wojskowymi (art. 20 TUE). Warunkiem jest udział w tej współpracy 9 państw (podwyższony próg z 8 państw). Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa zdecydowane na taką współpracę powinny wystąpić z odpowiednim wnioskiem do Rady. Jest on następnie przekazywany przez nią Wysokiemu Przedstawicielowi, który wydaje opinię o spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z WPZiB, oraz Komisji w celu uzyskania opinii dotyczącej w szczególności spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z innymi politykami Unii. Wniosek przekazywany jest również do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu (art. 329 ust. 2 TfUE).
7. Poszerzono zakres misji reagowania kryzysowego (petersberskich) o wspólne działania rozbrojeniowe³⁶, doradztwo i wsparcie wojskowe, zapobieganie konfliktom i operacje stabilizacyjne po zakończeniu konfliktów. Postanowiono, że wszystkie misje interwencyjne UE na rzecz utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, włączając w to wspieranie krajów trzecich w zwalczaniu na ich terytoriach terroryzmu. Decyzje dotyczące wszystkich misji podejmuje Rada, a Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jest upoważniony do czuwania nad koordynacją tych misji, pod kierunkiem Rady oraz w ścisłym i stałym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa (art. 43 TUE)³⁷.
 8. Wpisano klauzulę solidarności w przypadku ataku terrorystycznego, zobowiązującą Unię i państwa członkowskie do udzielania wszelkiej pomocy państwu, które stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. 222 TfUE).
 9. Wprowadzono klauzulę/zasadę prowadzenia polityki energetycznej Unii w duchu solidarności, w ramach wspólnego rynku (art. 194 TfUE). Ta ostatnia modyfikacja odpowiadała wielu krajom, w tym

³⁶ Miało to związek z sytuacją w Iranie. UE w negocjacjach z tym państwem była reprezentowana przez tzw. trójkę (Wielka Brytania, Francja, Niemcy), bo nie było podstaw traktatowych do tego, aby występowała Unia jako całość. Faktycznie ta aktywność, podobnie jak w pierwszej połowie lat 90. w Grupie Kontaktowej ds. Bośni i Hercegowiny, wskazuje na kształtowanie się Unii „dwóch prędkości”.

³⁷ Janusz J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011, s. 266–267. Na temat misji reagowania kryzysowego UE zob.: Eva Gross, Ana E. Juncos (red.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles, Institutions, and Policies*, Routledge, London 2011; Beata Przybylska-Maszner (red.), *Misje cywilne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2010; Jolanta Bryła, *System zarządzania kryzysami Unii Europejskiej – znaczenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Przegląd Politologiczny”, 2013, nr 2, s. 101–115.

Polsce, zaniepokojonym uzależnieniem od dostaw surowców energetycznych spoza Unii.

3.2. Wzmocnienie mechanizmów współpracy międzyrządowej

W toku rokowań nad Traktatem z Lizbony uwidoczniły się istotne różnice stanowisk, wskazujące na wzrost obaw o to, czy UE nie przekształci się w twór federacyjny, ograniczający suwerenność państw członkowskich. Do grona eurosceptyków dołączyły spośród nowych członków Polska i Republika Czeska. Prezydenci obu tych krajów publicznie krytykowali uzgodnione wcześniej klauzule Traktatu konstytucyjnego. Ponadto, z uwagi na to, że w tekście tamtego traktatu przewidziano wzmocnienie polityki obronnej UE, znowu mocno krytyczne opinie były formułowane w neutralnej Irlandii.

Sfinalizowane w czasie portugalskiej prezydencji w drugiej połowie 2007 r. negocjacje przyniosły uzgodnienie nowego traktatu. Wyłączono z niego Kartę Praw Podstawowych, zawartą w Traktacie konstytucyjnym, ale zasadnicze postanowienia odnoszące się do Unii Europejskiej pozostały niezmienione. Stało się tak dlatego, że już Traktat konstytucyjny zawierał propozycje wzmacniające międzyrządowy charakter Unii.

Taki charakter miała znacząca innowacja doprecyzowująca status międzynarodowy Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony formalnie zlikwidował istniejącą Wspólnotę Europejską, pozostawiając jednak jako odrębną – aczkolwiek powiązaną z UE – Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Likwidacja WE dokonana została w ramach szerszego rozwiązania polegającego na zniesieniu podziału na trzy filary Unii. Unia Europejska zastąpiła Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym (art. 1 TUE), została także wyposażona w osobowość prawną (art. 47 TUE). Dzięki temu stała się jednolitą organizacją międzynarodową. Jak twierdzi Jan Barcz „Jest to decyzja o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodząca naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadząca do umocnienia spójności Unii, a tym samym podniesienia efektywności jej działania. (...) pociąga za sobą również ważne implikacje polityczne dla postrzegania charakteru prawnego Unii. W ten bowiem sposób zostanie objaśnione, że proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej – kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której określone są kompetencje i struktura tej organizacji. Powinno to położyć kres politycznym obawom, iż proces ten zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich”³⁸.

³⁸ Jan Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 23–24.

Dzięki temu nowy traktat stwarza możliwość umocnienia pozycji międzynarodowej UE poprzez zwiększenie jej spójności UE i oddziaływania na otoczenie międzynarodowe. Będzie to jednak zależeć od woli państw członkowskich, ponieważ traktat wzmocnił międzyrządowy charakter WPZiB. Decyzje Rady Europejskiej i Rady Unii nadal będą podejmowane na zasadzie jednomyślności (art. 31 TUE), z pewnymi wyjątkami na rzecz większości kwalifikowanej. Są nimi sytuacje, gdy Rada: a) przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii na podstawie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej strategicznych interesów i celów Unii; b) przyjmuje decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii zgodnie z propozycją Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która została przedłożona w wyniku specjalnego wniosku skierowanego do niego przez Radę Europejską z jej własnej inicjatywy lub z inicjatywy Wysokiego Przedstawiciela; c) podejmuje decyzję wykonującą decyzję określającą działanie lub stanowisko Unii; d) mianuje specjalnego przedstawiciela.

Wyraźnie widoczny jest brak woli politycznej wzmacniania Unii Europejskiej przez wszystkie państwa członkowskie. Usprawiedliwieniem dla takiej postawy niektórych z nich są postanowienia Traktatu z Lizbony jasno precyzujące i rozgraniczające kompetencje powierzone (przyznane) UE od kompetencji państw członkowskich (art. 3 TUE) i stwierdzające, że „wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 4 ust. 1 TUE). W odniesieniu do całej WPZiB istotne znaczenie dla podkreślenia jej międzyrządowego charakteru mają następujące sformułowania zawarte w tym artykule; zapisano w nim, że Unia szanuje: 1) równość państw członkowskich wobec traktatów; 2) ich tożsamość narodową nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego; 3) podstawowe funkcje państwa, mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Ponadto wyraźnie zastrzeżono, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego (art. 4 ust. 2 TUE). Istotnym wzmocnieniem międzyrządowości całej Unii Europejskiej jest poważne wzmocnienie roli parlamentów narodowych³⁹ oraz stworzenie państwom członkowskim możliwości wystąpienia z Unii (art. 50 TUE).

³⁹ Zob.: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Szerzej zob.: *ibidem*, s. 29–32; Janusz Węc, *op. cit.*, s. 214–226.

4. Przyczyny małej efektywności polityki zagranicznej

4.1. Dominacja interesów narodowych państw członkowskich kosztem UE

Wzmocnienie Traktatem z Lizbony międzyrządowego charakteru Unii Europejskiej, pomimo stworzenia nowych instytucji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym w zakresie WPBiO, osłabiło wspólnotę. Potwierdziły to pierwsze decyzje podjęte po wejściu w życie nowego traktatu o obsadzie ważnych stanowisk. Na przewodniczącego Rady Europejskiej powołano Hermana Van Rompuy'a, a na urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – Catherine Ashton. Obydwoje są mało znanymi politykami i osobami bez cech przywódczych. Niewątpliwie utrudnia to wzmacnianie międzynarodowego autorytetu UE.

Brak woli politycznej wzmacniania Unii Europejskiej ze strony wszystkich państw wchodzących w jej skład był widoczny od samych jej początków. Na przykład Wielka Brytania reprezentowała podejście do UE „à la carte”, wybierając integrację tylko w tych dziedzinach, które były korzystne dla brytyjskich interesów. Oznaczało to traktowanie organizacji międzynarodowych, tak jak objaśniają przedstawiciele realizmu politycznego, czyli głównie jako instrument polityki zagranicznej ich państw członkowskich, wykorzystywany do załatwiania istotnych dla nich spraw, a ponadto jako arenę czy forum, na którym państwa prowadzą konsultacje, uzgadniają wspólne interesy czy zawierają porozumienia⁴⁰. W zasadzie Londyn nigdy nie traktował UE jako niezależnego aktora w stosunkach międzynarodowych. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Wielka Brytania bardzo niechętnie odnosi się do formułowania wspólnych stanowisk i oświadczeń UE. Zazwyczaj, gdy pojawia się taka inicjatywa, dyplomaci brytyjscy zwracają się do Foreign Office z zapytaniem, czy sprawa mieści się w kompetencji UE czy państw narodowych. Pod rządami konserwatystów (rządu Davida Camerona) zwykle odpowiedź wskazuje na tę drugą opcję. Londyn wyraźnie blokuje wzmacnianie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wskazuje na to choćby odrzucenie na forum Rady UE w lipcu 2011 r. wspólnych propozycji wzmocnienia WPBiO zawartych w tzw. Liście weimarskim (z 6 grudnia 2010 r.). Symptomatyczne jest, że w narodowej strategii bezpieczeństwa zaprezentowanej przez premiera parlamentowi w październiku 2010 r. ani razu nie występuje odwołanie się do WPZiB

⁴⁰ Por.: Clive Archer, *International Organizations*, Routledge, London 1993, s. 134–148.

i WPBiO⁴¹. O negatywnym stosunku Wielkiej Brytanii do UE świadczyło także zdecydowanie negatywne stanowisko jej rządu do utrzymania budżetu UE na lata 2014–2020 na dotychczasowym poziomie i publiczne wspieranie przez premiera Camerona eurosceptycznych postaw w społeczeństwie brytyjskim.

Generalnie po rozszerzeniu UE w 2004 r. w wielu państwach członkowskich wzmocniły się postawy eurosceptyczne i roszczeniowe, bezkompromisowo promujące własne interesy narodowe. „Stare” państwa członkowskie, zwłaszcza te najbogatsze, „przestraszyły się” skutkami rozszerzenia i koniecznością łożenia większych nakładów na politykę spójności. Potwierdzają tę ocenę negatywne wyniki referendum w sprawie przyjęcia Traktatu konstytucyjnego we Francji (29 maja 2005 r.) i w Holandii (1 czerwca 2005 r.). Następnie postawy eurosceptyczne zapanowały na polskiej scenie politycznej w latach 2005–2007, w mniejszym stopniu w Czechach i na Węgrzech. Unia Europejska przeżywająca kryzys tożsamości, po załamaniu się procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego, jesienią 2008 r. została pogrążona w kryzysie finansowym. Sprzyjało to renacjonalizacji polityki jej państw członkowskich. Projekt europejski został zagrożony. Znany amerykański politolog Charles Kupchan w alarmistycznym tonie pisał w sierpniu 2010 r., że Unia Europejska upada, po części ekonomicznie, a nade wszystko z powodu ujawniającej się coraz wyraźniej renacjonalizacji życia politycznego. Jego zdaniem owa renacjonalizacja rozlewa się „od Londynu, poprzez Berlin do Warszawy”, a wyraża się w powrocie do suwerenności kosztem poświęcania się dla wspólnej idei⁴².

4.2. Inne przyczyny

Autorzy piszący na temat Unii Europejskiej wskazują różne przyczyny małej efektywności jej polityki zagranicznej, występujące od jej zarania, a więc w okresie sprzed Traktatu z Lizbony. Niektórzy wskazują, że powodem jest to, iż w skład Unii Europejskiej wchodzi 28 mocno zróżnicowanych państw, z odmiennymi interesami narodowymi i ambicjami w polityce zagranicznej, a po rozszerzeniu o kraje Europy Środkowej – znajdujące się na różnych poziomach rozwoju społeczno-gospodarczego – co powoduje, że właśnie w polityce zagranicznej trudniej jest wypracować konsensus. W dalszym

⁴¹ *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: the National Security Strategy*, The Stationery Office (TSO), October 2010, www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7953/7953.asp, 14.02.2014.

⁴² *As nationalism rises, will the European Union fall?*, „The Washington Post”, August 29, 2010.

ciągu trzeba go osiągać metodą uzgodnień międzyrządowych. Kilka lat temu eksperci z Europy Zachodniej doszli do wniosku, że musi się dokonać europeizacja państw członkowskich Unii Europejskiej. Jako pola tego procesu określili europeizację ich instytucji państwowych, partii politycznych, grup interesów i ruchów społecznych, polityki państwowej, samorządowej i gospodarek narodowych⁴³. Jeśliby przyjąć takie warunki, to perspektywa stworzenia efektywnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej byłaby bardzo odległa, a do tego negatywnie powiązana z rozszerzaniem UE.

Tymczasem efektywność polityki zagranicznej Unii Europejskiej, zwłaszcza WPZiB – łącznie ze WPBiO, osłabiają także inne przyczyny.

Na pierwszym miejscu należy wskazać na bardzo szeroki zakres całej polityki zagranicznej UE. Obejmuje ona, poza zewnętrznymi stosunkami ekonomicznymi („wspólnotową polityką zagraniczną”) zbyt szeroko, w sensie przedmiotowym i terytorialnym, oraz mało konkretnie zdefiniowaną Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Gdyby oczekiwać, że UE będzie w stanie prowadzić skuteczną całą politykę zewnętrzną, to należałoby także założyć, że Unia stanie się silnym aktorem międzynarodowym na wzór państwa. Tymczasem Traktat z Lizbony rozstrzygnął tę kwestię, przesądzając, że tak się nie stanie. Zatem poszczególne rodzaje polityki zewnętrznej UE pozostaną adekwatne do nierównomiernego poziomu integracji w odpowiadających im dziedzinach. Obecnie najlepiej funkcjonuje (zwłaszcza w dziedzinie handlu) – i tak pozostanie – zewnętrzna polityka ekonomiczna. Natomiast WPZiB, jako że obejmuje dziedziny tradycyjnie (a ostatnio także po części traktatowo) zastrzeżone dla kompetencji państw członkowskich – pomimo relatywnie wysokiego stopnia zinstytucjonalizowania – w dalszym ciągu zależna będzie od ich woli wspólnego występowania jako spójny aktor dyplomatyczny i podmiot polityki bezpieczeństwa⁴⁴. Istniejące różnicowanie interesów (narodowych) państw członkowskich, wyostrome w ostatnich latach, raczej nie skłania do prognozowania wzmocnienia WPZiB, zwłaszcza WPBiO.

Rozbieżności interesów państw członkowskich w sferze WPZiB są trudne do pokonywania, ponieważ polityka ta oparta jest na zasadzie międzyrządowości, a generalnie decyzje muszą zapadać jednomyślnie. Z dwudziestoletniej historii UE wiemy, że owa jednomyślność była osłabiana oddziaływaniami podmiotów zewnętrznych, przede wszystkim USA, NATO czy Rosji,

⁴³ Simon Bulmer, Christian Lesquene (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2003, cz. III.

⁴⁴ Michael E. Smith, Brian Crowe, John Peterson, *International Interests: The Common Foreign and Security Policy*, w: John Peterson, Michael Shackleton (red.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 252–269.

które starały się preferować bilateralne porozumiewanie się nie z Unią jako wspólnotą, lecz z jej państwami członkowskimi. Najbardziej znanymi tego przykładami są porozumienia amerykańsko-brytyjskie w myśl wyznawanej przez Londyn idei *special relationship* z USA, czy porozumienia między Rosją a Niemcami, Francją czy Włochami.

Najmniej efektywna jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Jest to polityka najpóźniej proklamowana, bo dopiero w 1999 r. Mimo włączenia jej 10 lat później do Traktatu o Unii Europejskiej i instytucjonalnego rozbudowania, jest w stanie stagnacji. Przyczyniło się do tego m.in. faktyczne wycofywanie się z niej jednego z państw konstruktorów – Wielkiej Brytanii⁴⁵. Oczywiście jest, że dysponowanie przez Unię Europejską sprawną WPBiO, wyposażoną w odpowiednie do potrzeb zasoby i zdolności wojskowe i cywilne, może skutecznie wspierać jej aktywność dyplomatyczną. Brak tego uniemożliwił Unii Europejskiej w latach 90. odegranie roli mediatora w wojnach na terenie byłej Jugosławii. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, pomimo że UE w zasadzie już stworzyła wystarczające zdolności do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, znalazła się w kryzysie. Wielka Brytania nadal blokuje rozbudowę organów wojskowych WPBiO, zwłaszcza stworzenie stałego centrum operacyjnego (stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych), o co zabiegały wspólnie Polska, Niemcy i Francja na forum Trójkąta Weimarskiego⁴⁶. Do tego – w warunkach kryzysu finansowego – trudno państwom członkowskim decydować się na wysyłanie swoich żołnierzy, policjantów i cywilnych ekspertów na operacje interwencyjne. Dalsza rozbudowa wojskowych zasobów i zdolności dla potrzeb reagowania kryzysowego także wymaga znaczących nakładów, a o to w warunkach powolnego wychodzenia z kryzysu finansowego i recesji jest bardzo trudne. Wydatki na operacje zagraniczne⁴⁷

⁴⁵ Wielka Brytania dołączyła do tandemu francusko-niemieckiego, uzgadniając z Francją w Saint-Malo w grudniu 1998 r. deklarację o obronie europejskiej. Ten dokument umożliwił podjęcie 3 czerwca 1999 r. przez Radę Europejską decyzji o proklamowaniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Zob.: Ryszard Zięba, *Dziesięć lat po Saint-Malo: próba bilansu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, nr 2/2008, s. 71–83.

⁴⁶ Zob.: Ryszard Zięba, *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo”, 10/2012, s. 167; Janusz J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 112–113.

⁴⁷ Zgodnie z mechanizmem ATHENA wspólne koszty operacji UE mających wojskowe lub obronne implikacje są finansowane z wkładów państw uczestniczących w każdej z operacji. Mechanizm ten został ustanowiony przez Radę UE 1 marca 2004 r., a następnie skorygowany 19 grudnia 2011 r. Wiosną 2014 r. z tego mechanizmu było finansowanych pięć operacji:

(zgodnie z mechanizmem ATHENA) oraz na zakup i tworzenie nowych sił i środków WPBiO w większości są pokrywane przez państwa członkowskie – rozwiązanie to jest konsekwencją międzyrządowego charakteru WPBiO.

Należy stwierdzić, że kryzys finansowy i recesja jaka dotknęła większość państw członkowskich UE, w tym zagrożenie rozpadem strefy wspólnej waluty euro, sprawiły, że decydenci Unii właściwie nie zajmują się rewitalizacją i wzmacnianiem WPBiO. Największą aktywność w tym zakresie przejawia Francja, zwłaszcza na forum Trójkąta Weimarskiego.

Trzeba także zauważyć, że Unia Europejska jako całość nie stoi w obliczu zagrożenia militarnego z zewnątrz. To powoduje brak zainteresowania budowaniem zapowiadanej już Traktatem z Maastricht wspólnej obrony. Wprawdzie obecnie, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Unia ma klauzulę sojuszniczą typu *casus foederis* na wzór sojuszu polityczno-wojskowego, jednak trudno sobie wyobrazić wspólną akcję obronną, jeśli nie dysponuje się wspólnym unijnym systemem obronnym. Oznacza to, że w grę wchodzi tylko pomoc zbrojna udzielana przez poszczególne państwa członkowskie i NATO. Właśnie poleganie na gwarancjach Sojuszu Północnoatlantyckiego przez większość (łącznie 22) państw należących równocześnie do NATO i UE, zniechęca dziś Unię jako całość do budowania własnego systemu obronnego. Bezpieczeństwo jest jednak stałą potrzebą, a zatem należy się o nie troszczyć również na przyszłość, mieć perspektywę jego zapewnienia w hipotetycznej sytuacji wycofania się USA z Europy czy tylko osłabnięcia NATO.

Obecnie bezpieczeństwo pojmowane jest bardzo szeroko, nie tylko w aspekcie polityczno-militarnym, a gama zagrożeń jest bardzo rozległa – dotyczą one różnych wartości i interesów niezwiązanych z tradycyjną obroną granic i instytucji państw. Ponadto Unia Europejska, jako aktor o ambicjach globalnych, troszczy się o zapewnienie bezpieczeństwa poza swoimi granicami zewnętrznymi. To sprawia, że istnieje potrzeba stałego doskonalenia zdolności reagowania na kryzysy w regionach przyległych, a nawet oddalonych od Europy.

5. Droga do przezwyciężenia stagnacji polityki zagranicznej UE

Unia Europejska nie dysponuje całościową strategią polityki zewnętrznej, używając terminologii anglosaskiej – tzw. wielką strategią. Pomimo zadektowanego traktatowo obowiązku zapewnienia spójności między różnymi

rodzajami jej aktywności zewnętrznej, takiej spójności nie ma. Zewnętrzna polityka handlowa i polityka współpracy na rzecz rozwoju nie jest skorelowana z innymi działaniami Unii. Formuła warunkowości, nakazująca wiązanie udzielania pomocy ekonomicznej państwom trzecim z wymogami respektowania zasad rządów prawa i praw człowieka nie jest przestrzegana w odniesieniu do wielkich mocarstw niestosujących tych zasad (Chiny, Rosja), a nawet państw mniejszych (np. krajów arabskich). Problemem jest utrzymywanie stosunków partnerskich z tymi państwami, a równocześnie bycie wystarczająco krytycznym⁴⁸. To podważa wiarygodność i zarazem skuteczność polityki zagranicznej UE.

UE nie ma nawet jednolitych strategii wobec niektórych regionów. Tak jest w odniesieniu do Rosji i innych państw poradzieckich. Odrębne dokumenty określają strategię Unii wobec Rosji, Ukrainy, krajów uczestniczących w Partnerstwie Wschodnim czy krajów Azji Środkowej. Nic więc dziwnego, że nie odnosi sukcesów w tym w miarę jednorodnym regionie, a przy okazji pozwala Rosji na wygrywanie dla siebie poszczególnych państw wschodnich współpracujących z UE.

W ostatnich latach, zwłaszcza w efekcie kryzysu finansowego, okazuje się, że Unia Europejska, podobnie zresztą jak cały Zachód, staje w obliczu rosnącej konkurencji nowych wschodzących mocarstw, współdziałających ze sobą w ramach grupy BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Afryka Południowa). Czyli, jak od dawna wskazywali niektórzy eksperci, Unia Europejska będzie musiała wzmacniać swoją politykę zagraniczną pod presją sił zewnętrznych⁴⁹. Taką presję dzisiaj Unia bardzo silnie odczuwa.

Unia Europejska nie ma także aktualnej strategii bezpieczeństwa. Przyjęty w 2003 r. dokument w tym zakresie (*A secure Europe in a better world: European security strategy*) jest już w dużym stopniu nieadekwatny do zmienionego środowiska międzynarodowego. Jak podnosił raport Javiera Solany (przyjęty przez Radę Europejską w grudniu 2008 r.) o realizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB), w ciągu minionych pięciu lat przed Unią Europejską pojawiły się nowe wyzwania (nasiliły się także niektóre stare), takie jak: zagrożenia systemów informatycznych, dostaw energii czy zmiany klimatyczne. To postawiło wielkie zadania pełnego zrealizowania ESB, zwiększenia unijnych zdolności budowania stabilności w Europie i w zmieniającym się świecie oraz zacieśniania przez UE partnerstwa na rzecz

⁴⁸ Sven Biscop, *The European Security Strategy: Now Do It*, w: Sven Biscop, Jolyon Howorth, Bastian Giegerich, *Europe: a Time for Strategy*, Egmont, Royal Institute for International Relations, „Egmont Paper”, nr 27, January 2009, s. 9.

⁴⁹ Zob. np.: William Wallace, *Foreign and Security Policy: The Painful Path from Shadow to Substance*, w: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (red.), *Policy-Making in the European Union*, wyd. V, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 455.

„efektywnego multilateralizmu” z udziałem różnych aktorów międzynarodowych: ONZ, organizacji regionalnych, wielkich mocarstw i organizacji pozarządowych. Na końcu stwierdził: „Aby zbudować bezpieczną Europę w lepszym świecie (nawiązując do ESB z 2003 r.), musimy więcej robić, by wpływać na wydarzenia. I musimy to robić teraz”⁵⁰.

Jeśli Unia Europejska chce się liczyć w grze jako światowy aktor polityki bezpieczeństwa, musi wyraźnie przemówić w sprawach militarnych. Istnieje więc potrzeba wypracowania jednoznacznej doktryny militarnej. W takiej strategii powinny być jasno sprecyzowane priorytety terytorialne i problemowe. Priorytetowym obszarem zaangażowania WPZiB powinny być przylegające do UE regiony sąsiedzkie – od Maghrebu, poprzez Bliski Wschód, aż po Kaukaz. Na dalszym planie powinno być zaangażowanie w innych regionach, realizowane przez wnoszenie wkładu do reagowania kryzysowego i operacji pokojowych zarządzanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. W ten sposób UE mogłaby ponosić część odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo globalne. UE powinna angażować się na rzecz zapewniania „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect* – R2P), a więc „bezpieczeństwa ludzkiego” (fr. *la sécurité humaine*, ang. *human security*). Czyli powinna nadal angażować się w Afryce.

UE, aby mogła podejmować się wymienionych zobowiązań na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, powinna kreować odpowiednie zdolności militarne, jako że jej zdolności cywilne są w zasadzie wystarczające. Wstępem do prac nad nową strategią militarną powinno być opracowanie „białej księgi o obronie europejskiej”, która stanowiłaby studium dające podpowiedzi, jak budować cywilno-wojskową strategię bezpieczeństwa UE, w tym – jak dochodzić do zapowiadanej od lat początków unijnej kolektywnej obrony⁵¹.

Często i słusznie się twierdzi, że Unia Europejska w wielu ważnych sprawach międzynarodowych nadal nie reprezentuje jednolitego stanowiska, a niejednokrotnie wewnętrzne podziały utrudniają jej przeforsowanie swojego punktu widzenia w stosunkach z innymi partnerami i rywalami.

⁵⁰ *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a changing world*, Brussels, 11 December 2008, w: *European security and defence: Core document 2008*, vol. IX, Compiled by Catherine Glière, „Chaillot Paper”, nr 117, July 2009, s. 453–462.

⁵¹ Zob.: Ryszard Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE – strategie i wyzwania*, w: *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, Komisja Europejska – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2010, s. 148–150. Por.: *A Future Agenda for the European Security and Defence Policy*, (ESDP), (Fondacion Alternatives, OPEX – Observatori de Política Exterior Española, Egmont – Royal Institute for International Relations, IRIS – Institut Français de Relations Internationales et Stratégiques), „Working Paper”, Madrid, Paris, Berlin, Brussels, February 2009.

Jeśli chce skutecznie działać w sprawach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, musi zdecydować się działać jako aktor zjednoczony, gdyż tego wymaga policentryczny świat. Potrzeba więc woli politycznej wspólnego działania wszystkich państw członkowskich UE. Zrealizowanie przedstawionej wyżej potrzeby wypracowania całościowej strategii polityki zagranicznej (zewnętrznej) UE, w tym jej nowej strategii bezpieczeństwa, łącznie z doktryną militarną, mogłoby stanowić pierwszy skuteczny krok w kierunku uzgodnienia na poziomie UE wspólnych interesów pozwalających prowadzić wspólną, jednolitą politykę zagraniczną. Strategia powinna skłaniać do wspólnego realizowania uzgodnionych (spójnych) celów poprzez dobór adekwatnych do tego środków i instrumentów. Uzupełnienie zaś tej strategii o komponent bezpieczeństwa i obrony może przyczynić się do zwiększenia efektywności całej polityki zagranicznej oraz ułatwić UE realizowanie ambicji stania się kompleksowym i globalnym aktorem międzynarodowym. Nie należy sądzić, że nastąpi to szybko, gdyż sam proces wypracowania nowej czy aktualizowania dotychczasowej europejskiej strategii bezpieczeństwa wymaga długotrwałych wysiłków.

6. Konkluzje

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową prowadzącą politykę zewnętrzną na podstawie dwóch umów (podpisanych 13 grudnia 2007 r.), określanych mianem Traktatu z Lizbony. Są to Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Oba weszły w życie 1 grudnia 2009 r.

Polityka zagraniczna (zewnętrzna) Unii Europejskiej ma charakter dwudzielny. Składa się z dwóch rodzajów aktywności, opartych na różnych podstawach prawnych. Pierwszy, stanowią jej zewnętrzne stosunki ekonomiczne, nazywane w literaturze przedmiotu „wspólnotową polityką zagraniczną”, drugim jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Organami czuwającymi nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich koherencją z innymi politykami Unii są Rada i Komisja, wspomagane przez Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Wspólnotowa polityka zagraniczna została zapoczątkowana przez EWG. Potrzeba prowadzenia tej polityki wyniknęła z konieczności ochrony spójności tworzonego wspólnego rynku oraz promowania interesów Wspólnoty na arenie międzynarodowej. Choć w znaczeniu przedmiotowym wspólnotowa polityka zagraniczna dotyczy w większości kwestii ekonomicznych, to nie jest wyłącznie dyplomacją ekonomiczną, ponieważ jej prowadzenie i skutki mają aspekty polityczne.

Najważniejszym rodzajem wspólnotowej polityki zagranicznej jest wspólna polityka handlowa, która jest wyłączną kompetencją UE, drugim – polityka współpracy na rzecz rozwoju (polityka pomocowa), która tylko uzupełnia narodowe polityki pomocowe państw członkowskich UE. Istnieją również takie rodzaje polityk wspólnotowych, które wprowadzie dotyczą samej Unii, ale mają skutki międzynarodowe. Są to regulacje i działania dotyczące rolnictwa i rybołówstwa oraz ochrony środowiska.

Formułowanie i prowadzenie wspólnotowej polityki zagranicznej opiera się właśnie na metodzie wspólnotowej, co oznacza, że przeważają procedury wypracowywania wspólnego stanowiska państw członkowskich i organów Unii Europejskiej. W związku z tym Rada Unii, jako instytucja reprezentująca interesy i stanowiska państw narodowych, ściśle współdziała z Komisją Europejską, a rozstrzygając o merytorycznych aspektach wspólnych polityk ekonomicznych, podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa została proklamowana Traktatem z Maastricht ustanawiającym Unię Europejską. Stanowi ona kontynuację funkcjonującej od 1970 r. – Europejskiej Współpracy Politycznej. Zakres WPZiB jest od jej początków określony w sposób bardzo ogólny, jako „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony” (art. 24 TUE w wersji lizbońskiej). W praktyce do końca lat 90. WPZiB obejmowała tylko dyplomację i „miękkie” aspekty bezpieczeństwa, bez kwestii obronnych. Te ostatnie sprawy były przedmiotem ostrych sporów między państwami członkowskimi UE, które generalnie podzieliły się na zwolenników autonomizacji obronnej UE i jej przeciwników opowiadających się za powierzeniem obrony integrującej się Europy Sojuszowi Północnoatlantyckiemu. Dopiero proklamowanie w 1999 r. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony otworzyło drogę do włączenia kwestii obronnych do WPZiB. W pełni zinstytucjonalizował to dziesięć lat później Traktat z Lizbony, w formie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

WPZiB jest kreowana i prowadzona przez wspólne organy kompetentne w sprawach wszystkich polityk Unii. Procedura podejmowania decyzji w sprawach WPZiB jest jednak szczególna, odmienna od reguł obowiązujących we wspólnotowej polityce zagranicznej. Charakteryzuje się dominacją norm mających zapewnić jej międzyrządowy charakter. Z tego względu główną rolę w jej kreowaniu odgrywają organy zapewniające wpływ państw członkowskich na podejmowanie decyzji, a więc Rada Europejska, Rada (Unii), a na bieżąco WPZiB prowadzi Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, posilający się Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Na straży międzyrządowego charakteru WPZiB stoi

ogólna reguła podejmowania decyzji przez Radę Europejską i Radę (Unii) na zasadzie jednomyślności.

Traktat z Lizbony wprowadził szereg nowych rozwiązań instytucjonalnych mających wzmocnić WPZiB, w tym WPBiO. Przyszłościowo najważniejszym wydaje się być sojusznicza klauzula solidarności typu *casus foederis*. Art. 42 ust. 7 TUE stanowi, że państwa członkowskie UE mają w stosunku do państwa-ofiary agresji zbrojnej dokonanej na jej terytorium obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że Unia Europejska zadeklarowała stanie się organizacją obrony terytorialnej na wzór sojuszy polityczno-wojskowych. Równocześnie, stanowiąc odzwierciedlenie poważnych różnic stanowisk pomiędzy państwami członkowskimi, Traktat z Lizbony wzmocnił mechanizmy współpracy międzyrządowej UE.

Trudności z wynegocjowaniem nowego traktatu, po załamaniu się procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego i kryzys finansowy w UE, wzmocniły postawy eurosceptyczne, roszczeniowe i nacjonalistyczne w wielu krajach członkowskich. Uwidoczniała się dominacja interesów narodowych państw członkowskich kosztem Unii jako wspólnoty. Poszerzona o kraje Europy Środkowej i Europy Południowej UE stała się mniej spójna i solidarna wewnętrznie. Rozbieżności interesów ujawniły się zwłaszcza w WPZiB oraz WPBiO. Paradoksalnie, pomimo że Unia Europejska instytucjonalnie wzmocniła WPBiO, poprzez zaniechania spowodowała pograżenie tej polityki w stagnacji.

Najbardziej optymalną, choć trudną i długą drogą rewitalizacji polityki zagranicznej UE wydaje się wypracowanie całościowej strategii polityki zagranicznej (zewewnętrznej) UE, w tym jej nowej strategii bezpieczeństwa, łącznie z doktryną militarną. Mogłoby to ułatwić działania w celu uzgodnienia na poziomie UE wspólnych interesów pozwalających prowadzić wspólną, jednolitą politykę zagraniczną.

Bibliografia

- Barcz Jan, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Biscop Sven, Jolyon Howorth, Bastian Giegerich, *Europe: A Time for Strategy*, Egmont, Royal Institute for International Relations, „Egmont Paper”, nr 27, January 2009.
- Bulmer Simon, Christian Lesquene (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Ciupiński Andrzej, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej: geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

- Duke Simon, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, Macmillan, Basingstoke 2000.
- Eliassen Kjell A. (red.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, Sage Publications, London 1998.
- Grevi Giovanni, Damien Helly, Daniel Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: The first 10 years*, EUISS, Paris 2009.
- Gross Eva, Ana E. Juncos (red.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles, Institutions, and Policies*, Routledge, London 2011.
- Howorth Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.
- Keukeleire Stephan, Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008.
- Leuffen Dirk, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.
- Nuttall Simon J., *European Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Peterson John, Helene Sjursen (red.), *A Common Foreign Policy for Europe. Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London 1998.
- Portela Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why they Work?*, Routledge, London 2010.
- Przybylska-Maszner Beata (red.), *Misje cywilne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2010.
- Słomczyńska Irma, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Soetendorp Ben, *Foreign policy in the European Union: Theory, History and Practice*, Longman, London 1999.
- Węc Janusz J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.
- White Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Houndmills 2001.
- Zięba Ryszard, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Zięba Ryszard, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2003.
- Zięba Ryszard, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

Rozdział II

Stanisław Parzymies

Francja

Region Morza Śródziemnego, obejmujący kraje Maghrebu i Maszreku, czyli Afryki Północnej i części Bliskiego Wschodu, należy, obok Europy i Afryki Subsaharyjskiej, do obszarów najbardziej intensywnej aktywności Francji w stosunkach międzynarodowych. Od zakończenia II wojny światowej, aż do początku lat 60. ubiegłego wieku, czyli do uznania niepodległości Algierii w 1962 r., Francja występowała w regionie jako mocarstwo kolonialne. Kolejne trzy dekady, czyli okres do upadku systemu dwubiegunowego, Francja poświęciła poszukiwaniu najbardziej dla niej korzystnych form współpracy z niepodległymi już krajami regionu, niektórymi w przeszłości od niej zależnymi. Nie było to zadanie łatwe, zwłaszcza w warunkach rywalizacji dwóch systemów, występującej również w regionie Morza Śródziemnego. Z upływem lat można było dostrzec kurczenie się możliwości wpływu Francji na sytuację w regionie i na charakter jej stosunków z krajami tego regionu. W okresie zimnej wojny Francja miała możliwość demonstrowania w regionie Morza Śródziemnego odmienności swej polityki zagranicznej w stosunku do dwóch supermocarstw. Po zimnej wojnie rywalizuje w regionie, ale również współpracuje – głównie ze Stanami Zjednoczonymi.

1. Uwarunkowania, interesy i cele

1.1. Uwarunkowania

Politykę Francji w regionie Morza Śródziemnego determinują uwarunkowania historyczne, polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturowe – w tym językowe.

Francja jako europejskie mocarstwo śródziemnomorskie od wieków realizowała swoje interesy w tym regionie. Od początku XIX w. kraje usytuowane

na południowym, a od I wojny światowej również na wschodnim, wybrzeżu Morza Śródziemnego stanowią obiekt jej szczególnego zainteresowania. Francuzi chętnie przypominają, że już w XVI w. królowie Francji wprowadzili naukę języka arabskiego w Collège de France. O zainteresowaniu Francji regionem świadczyła kampania armii Napoleona w Egipcie w latach 1798–1801, która umożliwiła Egiptowi skorzystanie z europejskiej techniki. Francja szczyci się tym, że francuscy uczeni, inżynierowie, prawnicy w XIX w. wnieśli wkład w rozwój i modernizację Egiptu w czasach rządów Mohameda Alego (1808–1848) i jego następców i że Francuz Ferdynand de Lesseps był budowniczym otwartego w 1869 r. Kanału Sueskiego.

O tym, że Francja dostrzegała swoje interesy w regionie Morza Śródziemnego świadczyły dokonywane tam w XIX w. i na początku wieku XX podboje i zabiegi dyplomatyczne. O ile Algieria, gdzie wojska francuskie wylądowały w 1830 r., miała status kolonii w pełni zarządzanej przez francuskiego gubernatora generalnego, o tyle Tunezja, podbita w 1881 r., i Maroko, zajęte w 1911 r., zachowały pozory samodzielności, gdyż miały status protektoratów międzynarodowych, w których pozostawiono miejscowych władców, beja w Tunezji i sułtana w Maroku, jednakże w pełni podporządkowanych francuskim rezydentom generalnym. Ten stan zależności od Francji trwał w przypadku Maroka i Tunezji do 1956 r., a w przypadku Algierii do 1962 r. Po uzyskaniu niepodległości kraje te zachowały szczególne więzy z Francją w sferze politycznej, gospodarczej, wojskowej, a także kulturalnej, czemu sprzyjała m.in. powszechna znajomość w tych krajach języka francuskiego. Wprawdzie z upływem lat więzy powoli słabną, ale ciągle kraje te należą do uprzywilejowanych partnerów Francji w regionie śródziemnomorskim, czym obie strony są zainteresowane. Jakkolwiek Syria od 1941 r., a Liban od 1943 r. były formalnie państwami niepodległymi, to zawsze, jako były od 1920 r. terytoria mandatowe Ligi Narodów pod zwierzchnictwem Francji, uważane były przez Francję za strefę jej wpływów. Do dzisiaj dotyczy to zwłaszcza Libanu.

Uwarunkowania polityczne polityki śródziemnomorskiej Francji zależą zarówno od sytuacji politycznej we Francji oraz w krajach partnerskich na południowym i wschodnim wybrzeżu Morza Śródziemnego, jak też od ogólnego stanu stosunków międzynarodowych w regionie i w skali globalnej. Ogromny wpływ na tę politykę wywiera przede wszystkim stan stosunków izraelsko-arabskich, szczególnie izraelsko-palestyńskich, oraz między krajami arabskimi regionu. Polityka Francji w regionie jest również zależna od podejścia wielkich mocarstw do problemów regionu – kiedyś Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych, a dzisiaj przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, ale także Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej. Ponadto coraz większy wpływ na sytuację polityczną w regionie

wywierają takie kraje, jak Iran i Turcja¹. O ile zakończenie zimnej wojny stworzyło nowe warunki do realizacji śródziemnomorskiej polityki Francji, o tyle „arabska wiosna” i jej ciągle niepewne następstwa stworzyły nowe wyzwania dla tej polityki.

Każdy z trójki prezydentów Francji od 1991 r. realizował politykę śródziemnomorską i odcisnął na „polityce arabskiej” swoje piętno. Jednak najbardziej w jej realizację angażował się Jacques Chirac. Był on nawet za to we Francji krytykowany². Z wyborem w maju 2007 r. na stanowisko prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego wiązano nadzieję na poprawę stosunków Francji z Izraelem i uzależnienie rozwoju stosunków z krajami arabskimi od wdrożenia w nich procesu demokratyzacji (stosownie do zapowiedzi w kampanii wyborczej). Ani jedno, ani drugie nie nastąpiło. Prezydent François Hollande ma świadomość, że po „wiosnie arabskiej” Francja nie będzie mogła dalej prowadzić polityki w regionie Morza Śródziemnego dotychczasowymi metodami. Dotychczas była to polityka koncentrująca się na kontaktach między przywódcami, a nie społeczeństwami, bazująca na więzach historycznych. Młode społeczeństwa arabskie (młodzież stanowi 42% społeczeństwa Tunezji i 52% w Egipcie) przywiązują do tego rodzaju więzów coraz mniejszą wagę³.

Francja w polityce śródziemnomorskiej napotykała i ciągle napotyka na trzy problemy. Pierwszy dotyczy tego, jak rozwiązać sprzeczność między wizerunkiem Francji proarabskiej, utrwaloną zwłaszcza od czasów Charles’a de Gaulle’a, i koniecznością współdziałania w realizacji procesu pokojowego z USA, które nie dają się pominąć i wspierają koncepcje Izraela. Drugi to dylemat, czy Francja w polityce ma nawiązywać do swych związków z przeszłości z regionem bliskowschodnim, czy też uważać te związki za przeszkodę w bieżącej polityce i raczej dostosowywać się do często zmieniającego się kontekstu politycznego. Trzeci problem to, jak pogodzić dążenie do ukazania specyfiki francuskiej polityki i kultury z koniecznością realizacji wspólnej strategii europejskiej, jeśli Unia Europejska ma się naprawdę liczyć w regionie śródziemnomorskim.

Do kluczowych elementów francuskiej polityki śródziemnomorskiej należą współpraca gospodarcza i wymiana handlowa. W 2009 r. eksport Francji do krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu stanowił

¹ Bates Gill, Pieter Wezeman, *Halte au cynisme! Il faut un commerce des armes plus responsable. Les avions de Kadhafi détruits par la France sont ceux qu'elle lui a vendus*, „Le Monde”, 21.04.2011.

² Zob.: Eric Aeschmann, Christophe Boltanski, *Chirac d’Arabie. Les mirages d’une politique française*, Grasset Paris 2006.

³ Charillon Frédéric, *La politique étrangère de la France de la fin de la guerre froide au printemps arabe*, La documentation française, Paris 2011, s. 120–121.

7,7% całego eksportu Francji, a import 4,2 % całego jej importu. Głównymi partnerami wymiany handlowej Francji w tym regionie w 2009 r., według wysokości obrotów, były następujące kraje: Algieria, Tunezja, Maroko, Arabia Saudyjska, Iran, Egipt, Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Libia⁴. Francja importuje z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu głównie surowce energetyczne, a eksportuje na ten obszar wyroby przemysłowe, w tym broń.

Najsłabszym elementem polityki śródziemnomorskiej Francji jest brak uczestnictwa w jej realizacji społeczeństwa obywatelskiego. Było to dużą słabością Procesu barcelońskiego, a także kolejnej fazy tego procesu w ramach Unii dla Śródziemnomorza. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy był brak środków finansowych i form organizacyjnych działania społeczeństwa obywatelskiego w krajach Południa, ograniczenia prawne dla swobodnego wyrażania poglądów przez obywateli w tych krajach, co często uzasadnia się wymogami walki z terroryzmem. Ważnym czynnikiem determinującym politykę śródziemnomorską Francji (Maurice Vaïsse jest innego zdania) jest żyjąca w tym kraju społeczność muzułmańska, która jest zarówno atutem Francji w stosunkach z krajami pochodzenia, jak i stwarza problemy w stosunkach z nimi.

Istotnym instrumentem budowania przez francuską dyplomację wpływów w świecie, także w regionie Morza Śródziemnego, jest kultura. Francja zawsze konsekwentnie potwierdzała, że jest obrońcą Arabów oraz swoje dążenie do zapobieżenia „zderzeniu cywilizacji” między islamem i cywilizacją zachodnią. W wykładzie, wygłoszonym 20 kwietnia 2006 r. na francuskim uniwersytecie w Kairze, Jacques Chirac opowiedział się za „dialogiem kultur”, który wymaga jednak środków finansowych. Tymczasem w ostatnich latach wydatki na zagraniczną działalność kulturalną Francji zmniejszyły się o 10%, a na działalność w Maghrebie aż o 14%⁵. Niemniej jednak telewizja France 24 od 2009 r. nadaje codziennie przez 10 godzin, obok programów w języku francuskim, programy w języku arabskim. Odbierana jest w 115 mln domostw w Maghrebie i w krajach Afryki Subsaharyjskiej francuskojęzycznej⁶. Ze 116 mln osób uczących się w 2010 r. w świecie języka francuskiego 22,6% przypadało na Afrykę Północną i Bliski Wschód⁷. Algieria, Maroko i Tunezja należą do krajów, w których język francuski jest najpowszechniej używany – poza Francją. Nie ma on wprowadzić szans

⁴ *International Monetary Fund: Direction of Trade Statistics Yearbook*, 2010, s. 229, 231.

⁵ Nathalie Herzberg et Marie Aude-Roux, *La présence culturelle française à l'étranger étranglée par la baisse des crédits*, „Le Monde”, 24.01.2009, s. 20.

⁶ Philippe Lane, *Présence française dans le monde. L'action culturelle et scientifique. La Documentation française*, Paris 2001, s. 69–71.

⁷ Nxxx: *La langue française dans le monde 2010*, Paris 2010.

na powrót do dawnej pozycji międzynarodowej, ale wydaje się, że dzięki wysiłkom Francji i wzrostowi demograficznemu w krajach frankofońskich Afryki proces jego upadku może być zatrzymany.

Region śródziemnomorski był zawsze ważnym strategicznym zapleczem dla Francji. Jednak dostęp Francji w 1960 r. do broni atomowej zmniejszył jego znaczenie. Na początku lat 90. XX w. najwyżsi przedstawiciele Francji ciągle podkreślali, że jej interesy strategiczne wymagają jej obecności w regionie Morza Śródziemnego. W swej doktrynie bezpieczeństwa Francja basen Morza Śródziemnego określa jako mający priorytetowe znaczenie dla jej bezpieczeństwa. W konkluzjach Białej Księgi Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego z 2008 r. przewiduje się, w zakresie zdolności zapobiegania konfliktom i interwencji, „koncentrację na priorytetowej osi geograficznej, ciągnącej się od Atlantyku poprzez region Morza Śródziemnego, Zatokę Perską do Oceanu Indyjskiego”. Podkreśla się również, że zagrożenie strategicznych interesów Francji i Unii Europejskiej jest tam największe⁸. Następna Biała Księga Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego Francji, przyjęta w maju 2013 r., w istocie nie zmienia tej oceny. Przeciwnie, stwierdza się w niej, że „będący strategicznym frontem Unii Europejskiej i Francji region Morza Śródziemnego jest od blisko trzech tysięcy lat centrum wspólnej historii (...). Z tego względu Maghreb ma dla Francji i Unii Europejskiej szczególne znaczenie, zwłaszcza w kontekście niestabilności będących efektem arabskich rewolucji. (...) Francja i Unia Europejska były regularnie wklane w kryzysy, do których dochodziło we wschodniej części regionu Morza Śródziemnego, np. w Libanie, czy kryzysy związane z konfliktem izraelsko-arabskim, Libią lub obecnie z Syrią”⁹.

W Białej Księdze na temat zagranicznej i europejskiej polityki Francji w latach 2008–2020 pt. *Francja i Europa w świecie*, opracowanej na wniosek prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego pod kierunkiem m.in. Alaina Juppé, wydanej w czerwcu 2008 r., południowy i wschodni brzeg Morza Śródziemnego, obejmujący Afrykę Północną i Bliski Wschód, także potraktowane zostały jako obszar skąd Francja może się spodziewać bezpośrednich zagrożeń swego bezpieczeństwa, a Bliski Wschód oceniany jest jako strefa konfliktu izraelsko-palestyńskiego oraz kryzysowych sytuacji w Iranie, Iraku i Libanie, będących źródłem problemów dla Francji i Unii Europejskiej. Stwierdza się w nim, że czynnikami generującymi tam napięcia i kryzysy są: słabość rządów, rywalizacja o dostęp do surowców strategicznych, aktywizacja islamu politycznego, lokalne konflikty, proliferacja broni masowej zagłady oraz

⁸ *Défense et sécurité nationale. Le livre blanc*, Paris 2008, s. 315.

⁹ *Livre blanc. Défense et sécurité nationale-2013*, Direction de l’information légale et administrative, Paris 2013, s. 54.

dostęp do nadwyżek finansowych państw Zatoki. Afryka Północna opisana jest jako teren wielokierunkowych zmian: dynamiki demograficznej, presji migracyjnej z Afryki Subsaharyjskiej, nierównego rozwoju gospodarczego, nierówności społecznych oraz zagrożenia terrorystycznego ze strony Al-Kaidy w Maghrebie islamskim¹⁰.

1.2. Interesy i cele

Polityka Francji w regionie śródziemnomorskim po zimnej wojnie charakteryzuje się ciągłym dążeniem do odgrywania priorytetowej roli w rozwiązywaniu problemów regionu. Francja stara się przeciwstawiać rosnącemu wpływowi w regionie Stanów Zjednoczonych. Do realizacji swych celów wykorzystywać Unię Europejską.

Polityka Francji wobec śródziemnomorskich krajów arabskich i Izraela, nazywanych niekiedy południowym kręgiem solidarności, odzwierciedla dbałość o interesy Francji na tym obszarze i od początku lat 90. ubiegłego wieku koncentruje się na czterech kwestiach:

1. preferencyjnym traktowaniu stosunków z państwami Maghrebu: Marokiem, Tunezją i Algierią;
2. podkreślanii swej roli na Bliskim Wschodzie, w tym w izraelsko-arabskim procesie pokojowym, oraz gwarantowaniu stabilności, integralności terytorialnej i bezpieczeństwa Libanu;
3. podkreślanii równowagi w polityce wobec Izraela i krajów arabskich oraz równowagi między krajami Maghrebu;
4. promowaniu uprzywilejowanych stosunków między Unią Europejską i krajami południowego oraz wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego, zwłaszcza po rozpoczęciu Procesu barcelońskiego w listopadzie 1995 r.

Celem tej polityki jest zagwarantowanie interesów gospodarczych Francji, wpływ na procesy polityczne zachodzące w regionie Morza Śródziemnego, kontrola imigracji do Francji z tego regionu oraz przez ten region z Afryki Subsaharyjskiej, a także dbałość o miejsce kultury i pozycję języka francuskiego w krajach regionu¹¹.

„Trzeba było tam być” powtarzano we Francji, gdy wspominano kryzysy, do jakich doszło w regionie po zimnej wojnie w latach 1990–2000. Miało

¹⁰ Alain Juppé, Louis Schweitzer (présidence), *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. 2008–2020*, La Documentation française, Paris 2008, s. 22–23.

¹¹ Jakub Kumoch, *Francja wobec arabskiej wiosny*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3 (LXIV) 2011, s. 71–73.

się wrażenie, że Francji bardziej chodziło o formę niż o treść. „Być tam”, aby utrzymać swoją rangę, usprawiedliwić swój status stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, aby potwierdzić, że Francja należy do kilku mocarstw, od których zależy rozwiązanie ważnych kwestii mogących zmienić świat. Czasami chodziło o obecność formalną, chociaż środki angażowane w celu zapewnienia tej obecności zawsze były duże. Tak o polityce Francji w regionie Morza Śródziemnego, łącznie z Bliskim Wschodem, pisało dwoje francuskich analityków – Marie-Christine Kessler i Frédéric Charillon¹².

Francja traktowała zawsze, i dalej traktuje, arabskie kraje regionu jako rynki zbytu i źródło zaopatrzenia w surowce, przede wszystkim energetyczne, jako rezerwowy rynek siły roboczej, strefę politycznych i kulturalnych wpływów, zaplecze strategiczne oraz jako zaporę przed islamskim fundamentalizmem. Mając przede wszystkim na uwadze osiągnięcie korzyści, w swej polityce wobec krajów arabskich regionu śródziemnomorskiego do czasu „wiosny arabskiej”, Francja okazywała tolerancję dla autorytarnych reżimów w tych krajach. Była to polityka oparta na przeświadczeniu, że z jednej strony nie ma tam historycznych i społecznych przesłanek dla demokracji i z drugiej, że reżimy te są gwarantem stabilności w regionie w sytuacji potencjalnego zagrożenia ze strony radykalnego islamu. Dlatego też Francja tolerowała brak poszanowania praw człowieka w tych krajach, co budziło, zwłaszcza po zakończeniu zimnej wojny, negatywne reakcje w kręgach intelektualistów, zarówno miejscowych, jak i francuskich.

Wszystkie kraje południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego są do dzisiaj w większym lub mniejszym stopniu obiektem zainteresowania Francji, która dąży do tego, aby były oparciem dla jej polityki w tym regionie. Cztery z nich – Egipt, Liban, Maroko i Tunezja – są członkami Międzynarodowej Organizacji Frankofonii. Francja dąży do tego, aby mieć wpływ na rozwój sytuacji międzynarodowej na obszarze od Maroka po Iran – od Oceanu Atlantyckiego po Zatokę Perską na Oceanie Indyjskim. Jest to obszar charakteryzujący się szczególną złożonością wzajemnych powiązań i uprzedzeń między znajdującymi się tam państwami. Największym z nich jest konflikt izraelsko-palestyński, następnie spór Iranu z Izraelem i Zachodem o prawo do posiadania broni jądrowej, wojna domowa w Syrii, jako najbardziej wyrazisty przejaw napięć w świecie arabskim po „arabskiej wiosnie”, a także ciągle nieustabilizowana sytuacja, od 2003 r., w Iraku i, od 2004 r., ponownie w Libanie, napięcie w stosunkach algiersko-marokańskich dotyczące Sahary Zachodniej. W odniesieniu do wszystkich tych kwestii podejście Francji zderza się często z odmien-

¹² Marie-Christine Kessler, Frédéric Charillon, *Un „rang” à réinvestir*, „Notes et études documentaires”, nr 5128–5129, luty 2001, s. 105.

nym podejściem Stanów Zjednoczonych, co w przypadku konfliktu izraelsko-palestyńskiego praktycznie pozbawiło Francję możliwości wpływu na jego uregulowanie¹³.

Szczególną rolę przypisuje sobie Francja w stosunkach bilateralnych z krajami Maghrebu oraz z Libanem, demonstrując swego rodzaju zazdrość o stosunki tych państw z innymi krajami europejskimi. Podkreśla również swoją szczególną misję pośród państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do kwestii bliskowschodniej. Wydarzenia ostatnich dwóch dekad w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie znacznie utrudniły Francji realizację jej polityki śródziemnomorskiej. Jednak trzy wyzwania były i pozostają motorem tej polityki: 1) ambicje mocarstwowe, 2) interesy gospodarcze, 3) rywalizacja ze Stanami Zjednoczonymi. Bardzo silny charakter rywalizacja ta przybrała w odniesieniu do Iraku¹⁴.

Cele Francji w regionie Morza Śródziemnego po zimnej wojnie określali, korzystając ze swoich szerokich uprawnień w zakresie polityki zagranicznej, kolejni prezydenci: François Mitterrand do 1995 r., Jacques Chirac do 2007 r., Nicolas Sarkozy do 2012 r., a obecnie, od maja 2012 r., odpowiedzialność za politykę zagraniczną Francji w regionie Morza Śródziemnego wziął na siebie prezydent François Hollande. Wszyscy oni, może w najmniejszym stopniu F. Mitterrand, odwoływali się do koncepcji polityki arabskiej Francji w regionie Morza Śródziemnego zdefiniowanej jeszcze przez generała Charles'a de Gaulle'a po zakończeniu wojny kolonialnej w Algierii i potwierdzonej po wojnie sześciodniowej izraelsko-arabskiej w 1967 r. Koncepcja ta, nazywana „polityką arabską”, polegała na intensyfikacji stosunków ze światem arabskim przy jednoczesnym uznaniu prawa Izraela do istnienia w bezpiecznych granicach.

Zasady i cele polityki arabskiej Francji po zimnej wojnie przedstawił prezydent Jacques Chirac na Uniwersytecie Kairskim 8 kwietnia 1996 r.¹⁵.

¹³ Miron Lakomy, *Stany Zjednoczone w polityce zagranicznej Francji w okresie pozimnowojennym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 209–297.

¹⁴ Irak był jedynym krajem na Bliskim Wschodzie, znaczący pod względem terytorialnym i demograficznym oraz bogaty w surowce, z którym Francja utrzymywała od lat szerokie stosunki polityczne, gospodarcze i wojskowe. Występując tak zdecydowanie w ONZ w 2003 r. przeciwko amerykańskiej interwencji w Iraku, Francja kierowała się z jednej strony obawą przed destabilizującymi skutkami dla regionu takiej interwencji, a z drugiej dbałością o utrzymanie swoich interesów w Iraku rządzonym przez Saddama Husseina. Brała również pod uwagę negatywną reakcję świata arabskiego na interwencję. Zdaniem historyka Maurice'a Vaïsse'a na politykę Francji na Bliskim Wschodzie „nie ma wpływu licząca w kraju około pięć milionów mniejszość muzułmańska”. Maurice Vaïsse, *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*, Paris 2009, s. 414.

¹⁵ Jacques Chirac, *Discours à l'Université du Caire, 8 avril 1996*, w: Frédéric Charillon, *La politique étrangère de la France*, Paris 2011, s. 213–219.

Zapowiedział, że w polityce Francji wobec świata arabskiego obowiązywać będą cztery zasady: 1) dialog równych partnerów wzajemnie się szanujących, wiernych prawom człowieka, ideałom sprawiedliwości, tolerancji i wolności; 2) poszanowanie prawa narodów do samostanowienia, niepodległości i bezpieczeństwa; 3) poparcie dla solidarności i jedności arabskiej, dla Ligi Państw Arabskich i ugrupowań regionalnych na obszarze od Maghrebu do Maszreku; 4) poparcie dla dążeń świata arabskiego do otwartości i pokoju, walki z ekstremizmem i fanatyzmem oraz siłami nienawiści. Przekonywał, że politykę arabską Francja zamierza realizować wspólnie z Unią Europejską, będącą pierwszym partnerem handlowym i drugim inwestorem w regionie.

Ówczesne ambicje Francji dotyczące regionu Morza Śródziemnego sprowadzały się do: przywrócenia pokoju na Bliskim Wschodzie; poszanowania prawa narodu palestyńskiego do samostanowienia i posiadania własnego państwa; zagwarantowania bezpieczeństwa Izraelowi; umocnienia jedności świata arabskiego i jego związków z Europą; doprowadzenia do prawdziwego partnerstwa eurośródziemnomorskiego. Celem tego partnerstwa miało być wspólne określenie strefy pokoju, zawarcie eurośródziemnomorskiego paktu stabilności, a w konsekwencji strefy wolnej wymiany uzupełnionej o konkretne projekty partnerstwa przemysłowego, finansowego, w dziedzinie ochrony środowiska, zarządzania bogactwami naturalnymi, a także partnerstwa w dziedzinie kultury. Do tego zmierzał dyskutowany wówczas projekt zwołania do Barcelony w listopadzie 1995 r. Konferencji Eurośródziemnomorskiej.

Za priorytetowe cele polityki arabskiej, zarówno Francji, jak i Unii Europejskiej, prezydent J. Chirac uznał: ustanowienie pokoju na Bliskim Wschodzie drogą porozumienia wszystkich zainteresowanych stron w sprawie ostatecznego statusu terytoriów palestyńskich w oparciu o zasadę „ziemia za pokój”; całkowite wycofanie się Izraela ze Wzgórz Golan w zamian za zawarcie pokoju między Syrią i Izraelem oraz uregulowanie stosunków Izraela z Libanem. Pokój na Bliskim Wschodzie wymagał również, według J. Chiraca, redukcji napięć i budowy zaufania między krajami Zatoki oraz zniesienia sankcji wobec Iraku, jeśli kraj ten zastosuje się do rezolucji ONZ. Prezydent Francji poparł propozycję prezydenta Egiptu Hosniego Mubaraka dotyczącą ustanowienia strefy wolnej od broni masowej zagłady na Bliskim Wschodzie, dodając ze swej strony potrzebę włączenia do takiego projektu postanowień dotyczących systemu kontroli, środków budowy zaufania oraz mechanizmów rozwiązywania konfliktów. W parlamencie jordańskim w październiku 1996 r. J. Chirac przedstawił wizję idealnego Bliskiego Wschodu, gdzie współistnieć będą: pokojowe państwo palestyńskie, Izrael akceptowany i wolny od terroryzmu, Jordania, jako przykład demokracji,

Syria w pokojowych stosunkach z Izraelem, Liban w pełni suwerenny oraz silny Egipt, pionier pokoju¹⁶.

Wybór na prezydenta Francji w maju 2007 r. Nicolasa Sarkozy'ego nie wpłynął w istotnej mierze na zmianę dotychczasowej polityki Francji w regionie Morza Śródziemnego, szczególnie w odniesieniu do procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. Swój stosunek do stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego nowy prezydent Francji określił 27 sierpnia 2007 r. w wystąpieniu na spotkaniu z ambasadorami francuskimi w Paryżu. Zaakceptował zdecydowane poparcie dla bezpieczeństwa Izraela i dla budowy niezależnej Palestyny oraz przyjaźń i szacunek dla narodów arabskich, a także przekonanie, że warunki pokoju na Bliskim Wschodzie winny być przede wszystkim wynegocjowane bezpośrednio przez Izraelczyków i Palestyńczyków. W tym celu Francja domagała się od Izraela zaprzestania budowania osiedli na terytoriach palestyńskich, a od Palestyńczyków zaprzestania atakowania Izraela ze Strefy Gazy. Potępiła również działania Hamasu w Strefie Gazy, wyrażając jednocześnie aprobatę dla polityki Mahmuda Abbasa, prezydenta Autonomii Palestyńskiej¹⁷.

Kwestia palestyńska była praktycznie jedyną kwestią, co do której N. Sarkozy zajmował stanowisko odmienne od Stanów Zjednoczonych; w sprawach Libanu, Libii, Iranu demonstrował zbieżność poglądów z USA. Stanowisko prezydenta N. Sarkozy'ego w sprawie Libanu nie odbiegało od stanowiska poprzedników i sprowadzało się do przekonania, że nie wolno dopuścić do zniknięcia tego państwa z mapy świata, gdyż jest to jeden z ostatnich krajów, gdzie ludzie różnych wyznań potrafią żyć razem¹⁸.

Nowe wyzwania dla polityki Francji w regionie Morza Śródziemnego stworzyły zmiany w niektórych państwach arabskich będące następstwem „arabskiej wiosny”. Inspirując interwencję zbrojną wobec Libii i aktywnie w niej uczestnicząc, Francja prezydenta N. Sarkozy'ego chciała zmienić złe wrażenie, jakie pozostawił w świecie arabskim jej początkowy brak poparcia dla przemian w ramach „wiosny arabskiej”, wyjść naprzeciw oczekiwaniom Ligi Państw Arabskich i w końcu pokazać, że stoi po stronie społeczeństw arabskich, a nie potępianych reżimów. W Maghrebie i na Bliskim Wschodzie doszło do zmian, których Francja nie inspirowała, ale które zmusiły ją do zmiany dotychczasowych schematów jej polityki w tym regionie¹⁹.

¹⁶ Cyt. za: Abdallah Al Ashaal, *Quelques réflexions sur la politique de la France dans le monde arabe*, „Annuaire français de relations internationales”, vol. 1, 2000, s. 361.

¹⁷ *Allocution de M. Nicolas Sarkozy à l'occasion de l'ouverture de la XV-ème Conférence des Ambassadeurs*, Palais d'Elysée, Paris, 27.08.2007.

¹⁸ „Le Monde”, 2.03.2007, s. 8.

¹⁹ Por.: Frédéric Charillon, *La politique étrangère de la France*, „Documentation française”, Paris 2011, s. 123.

Założenia francuskiej polityki zagranicznej wobec zmian w regionie oraz oczekiwania Francji odnośnie do aktywności Unii Europejskiej w nowej sytuacji określił po raz pierwszy francuski minister spraw zagranicznych Alain Juppé w wystąpieniu 16 kwietnia 2011 r. w Instytucie Świata Arabskiego w Paryżu²⁰. Minister stwierdził, że „wiosna arabska” jest ogromnym wyzwaniem politycznym dla Unii Europejskiej, która powinna zagwarantować krajom arabskim przejście do demokracji, utworzenie państwa prawa, szanującego prawa człowieka i obywatela, zbudowanego na hierarchii norm, które wszyscy będą respektować, mającego rządy wybrane w wyborach demokratycznych. Alain Juppé przestrzegał przed uleganiem, jak czyniono to dotąd, szantażowi, że poddanie się rygorom demokracji w krajach arabskich spowoduje wzrost zagrożenia ze strony fundamentalistów islamskich. Apelował o ostrą reakcję na wszelkie odstępstwa od tych zasad, wykorzystując całą gamę środków, nie wykluczając w skrajnych przypadkach sankcji podejmowanych za zgodą Rady Bezpieczeństwa ONZ. Podkreślał, że nie chodzi o to, aby ingerować w sprawy wewnętrzne tych państw, czego zakazuje art.2 ust. 7 Karty Narodów Zjednoczonych, ale w skrajnych przypadkach łamania praw człowieka, jeśli władze kraju nie będą się czuły odpowiedzialne za ochronę własnych obywateli, reagować zgodnie z uchwaloną jednomyślnie przez ONZ w 2005 r. zasadą odpowiedzialności za ochronę (*responsibility to protect*), tak jak uczyniono to w przypadku Libii.

Według francuskiego ministra spraw zagranicznych warunkiem zaufania między UE i krajami arabskimi, których narody zbuntowały się, jest rozwiązanie ważnych kwestii, głównie uregulowanie konfliktów, które kładły się i będą się kładły cieniem na wzajemnych stosunkach, niezależnie od tego kto będzie sprawował rządy w krajach arabskich. Przede wszystkim chodzi o konflikt izraelsko-palestyński, o zagwarantowanie stabilnego i suwerennego bytu Libanowi, o spowodowanie, aby Iran rozwiązał swoje problemy – demokracji i broni jądrowej – zgodnie z oczekiwaniami społeczności międzynarodowej i nie prowokował napięć wewnątrz krajów arabskich. Wielkim wyzwaniem dla UE jest, według francuskiego ministra spraw zagranicznych, sprawa pomocy gospodarczej, jakiej oczekują po rewolucjach ludowych państwa arabskie. Francja postanowiła na przykład zwiększyć do 20% w najbliższych latach część swojej państwowej pomocy rozwojowej przeznaczonej dla krajów arabskich. Według francuskiego ministra Unia Europejska będzie przekazywać, jak dotychczas, dwie trzecie środków przeznaczonych na Europejską Politykę Sąsiedztwa na realizację południowego wymiaru tej polityki²¹.

²⁰ *Intervention d'Alain Juppé au colloque „Printemps arabe”*, Réseau Voltaire/Paris France, 16 avril 2011, www.voltairenet.org/Intervention-d-Alain-Juppé-au-colloque-„Printemps-arabe”.

²¹ *Ibidem*.

Prezydent F. Hollande swoją politykę wobec regionu Morza Śródziemnego zdefiniował w przemówieniu do ambasadorów Francji 27 sierpnia 2012 r. Stwierdził, że ambicją Francji jest, aby region ten był obszarem współpracy, a nie napięć. Podkreślił, co nie było niczym nowym, że według Francji uregulowanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego jest kluczem do stabilności na Bliskim Wschodzie, ale może się dokonać jedynie poprzez uznanie prawa Palestyńczyków do samostanowienia i zagwarantowanie Izraelowi bezpieczeństwa. Zaznaczył że warunkiem trwałego uregulowania konfliktu izraelsko-palestyńskiego jest pokój uzyskany drogą wzajemnych rokowań izraelsko-palestyńskich w odniesieniu do wszystkich kwestii²². Pod rządami prezydenta F. Hollande'a Francja z dużą determinacją angażuje się w rozwiązanie konfliktu w Syrii. Uważa, że niemożliwe będzie uregulowanie tego konfliktu bez odejścia prezydenta Baszara Al-Assada – traktuje to jako warunek wstępny politycznej transformacji w tym kraju. Opowiada się za utworzeniem przez rebeliantów rządu tymczasowego i zapewnia, że uzna taki rząd.

Celem Francji jest niedopuszczenie do realizacji irańskiego programu budowy broni atomowej. Stanowi to integralną część polityki zagranicznej Francji w regionie Morza Śródziemnego. Prezydent N. Sarkozy stwierdził jednoznacznie, że dla Francji „perspektywa Iranu posiadającego broń jądrową jest nie do przyjęcia”, gdyż zagraża to stabilności międzynarodowej i pokojowi w świecie i Francja w pełni podziela stanowisko Izraela w tej kwestii. Podobne stanowisko zajął prezydent F. Hollande na spotkaniu 27 sierpnia 2012 r. z ambasadorami Francji, stwierdzając jednoznacznie, że dla Francji uzyskanie przez Iran broni jądrowej jest nie do zaakceptowania tym bardziej, że Iran regularnie wzywa do zniszczenia Izraela²³. Francja opowiada się za dyplomatycznym rozwiązaniem kryzysu irańskiego, zgodnie z TNP, stosownymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ i MAEA, ale przy braku właściwej reakcji Iranu, będzie dalej domagać się sankcji przeciwko reżimowi w Teheranie²⁴.

Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej Francja przypisuje sobie kluczową rolę w regionie Morza Śródziemnego i nie dopuszcza, aby jakiegokolwiek inne państwo członkowskie mogło tam lepiej promować unijną politykę. Francja zawsze była świadoma, że nie jest w stanie w pojedynkę odgrywać w regionie Morza Śródziemnego roli na miarę swych ambicji. Przed konferencją w Barcelonie w sprawie współpracy w regionie z udziałem

²² *Discours de M. le Président de la République-XXème Conférence des Ambassadeurs, Palais d'Elysée, le 27 août 2012, www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2012/, stan na 19.11.2012.*

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

Izraela i krajów arabskich, ówczesny premier Francji Alain Juppé stwierdził w maju 1995 r., że pod wpływem Francji oraz jej sąsiadów – Hiszpanii i Włoch – Unia Europejska otworzy szeroki horyzont współpracy z Maghrebem, Bliskim Wschodem i Turcją. Współpraca ta służyć będzie procesowi pokojowemu między Izraelem i arabskimi sąsiadami, w tym z Libanem²⁵. Francji chodziło także, jak mówił prezydent Jacques Chirac, o zachowanie równowagi w polityce Unii Europejskiej w kontekście jej oczekiwanych rozszerzeń na Wschód²⁶.

Prezydent N. Sarkozy zaproponował kontynuację Procesu barcelońskiego w ramach Unii dla Śródziemnomorza, zaczynając od spraw najłatwiejszych, by stopniowo przejść do rozwiązywania spraw znacznie trudniejszych, jak imigracja, bezpieczeństwo oraz walka z terroryzmem²⁷. Urzędujący obecnie prezydent F. Hollande w wystąpieniu 27 sierpnia 2012 r. na temat polityki zagranicznej potwierdził dotychczasowy kierunek śródziemnomorskiej polityki Francji, w tym dotyczący roli Unii Europejskiej w regionie²⁸. W rządzie francuskim powołany został międzyministerialny delegat do spraw regionu Morza Śródziemnego. Prezydent Hollande przypomniał w przemówieniu, że ambicją Francji jest, aby region Morza Śródziemnego był obszarem współpracy, a nie napięć. Zapewnił, że Francja domagać się będzie poszanowania w krajach regionu praw dla opozycji, wolności prasy, praw mniejszości, zdolności każdego do udziału w życiu publicznym – niezależnie od opinii politycznych i religijnych, a także lepszego wykorzystania w ramach Procesu barcelońskiego Unii dla Śródziemnomorza, co powinno się dokonać z większym zaangażowaniem Unii Europejskiej. Prezydent podkreślił, że szczególną wagę przywiązuje do współpracy Francji z krajami Maghrebu²⁹.

2. Polityka Francji w regionie śródziemnomorskim

Prezydent F. Mitterrand w ostatnich pięciu latach swych rządów starał się dostosować politykę zagraniczną Francji w ogóle, w tym w regionie Morza Śródziemnego, do nowej sytuacji międzynarodowej powstałej po okresie

²⁵ *Déclaration de politique générale du Gouvernement, prononcé par le nouveau premier ministre M. Alain Juppé (Paris, 23 mai 1995)*, „Documents d'Actualité Internationale”, nr 13, 1.07.1995, s. 400.

²⁶ *Discours du président Jacques Chirac du 31 août 1995*, op. cit. s. 616.

²⁷ Dominique Lecuyer, *La zone de libre-échange euro-méditerranéenne verra-t-elle le jour en 2010?*, „Accomex. Analyse et réflexion sur les marchés extérieurs”, nr 87, mai/juin 2009, s. 44.

²⁸ *Discours de M. Le Président de la République-XXème Conférence des Ambassadeurs*, op. cit., s. 3

²⁹ Ibidem.

zimnej wojny. Wielu autorów, analityków naukowych i dziennikarzy, zwracało uwagę na początku lat 90. na słabnącą rolę Francji w basenie Morza Śródziemnego. Mimo to Francja pozostała aktorem pierwszoplanowym w Maghrebie. Jak pisał swego czasu André Fontaine, redaktor naczelny dziennika „Le Monde”, w polityce śródziemnomorskiej Francji liczy się przede wszystkim – na złe i na dobre – Maghreb³⁰. Francja jest dla krajów Maghrebu najważniejszym partnerem handlowym, zarówno w eksporcie, jak i w imporcie towarów. Eksport obejmuje m.in. dostawy wyrobów przemysłowych oraz broni i sprzętu wojskowego. Wzajemne stosunki Francji z krajami Maghrebu utrudnia kolonialna przeszłość oraz podejście władz francuskich do imigracji arabskiej, legalnej i nielegalnej, bardzo zróżnicowanej, oraz do obyczajowości muzułmańskiej na terenie Francji.

Zdaniem francuskiego historyka i politologa Maurice’a Vaïsse’a dyplomacie krajów Maghrebu po 11 września 2001 r. stały się bardziej przychylnie polityce USA w regionie i amerykański projekt Szerokiego Bliskiego Wschodu nie budził ich sprzeciwu, zwłaszcza że kraje te były rozczarowane polityką Unii Europejskiej³¹. Niemniej jednak Francja rozwijała w tym regionie Morza Śródziemnego niezwykle aktywność dyplomatyczną. Tylko w 1996 r. prezydent J. Chirac złożył dziesięć oficjalnych wizyt w krajach arabskich regionu i jedną w Izraelu³². Pod koniec drugiej kadencji J. Chiraca doliczono się, że w czasie swej prezydentury złożył w sumie 25 oficjalnych wizyt zagranicznych, z tego aż 14 w krajach południowego i wschodniego brzegu Morza Śródziemnego³³. Mimo to, jak napisał były francuski minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin, obecność francuska „traciła na szybkości wobec przedsiębiorczości Amerykanów”³⁴.

Największym zainteresowaniem Francji w Maghrebie cieszy się Algieria. Stosunki Francji z Algierią są tematem trudnym zarówno dla opinii publicznej obu krajów, jak i dla rządzących, co jest następstwem burzliwej historii tych stosunków i wydarzeń bieżących. Swego rodzaju prawidłowością

³⁰ André Fontaine, *Diplomatie française: Jacques Chirac et l'ombre du Général*, „Politique Internationale”, nr 70, hiver 1995–1996, s. 88.

³¹ Maurice Vaïsse, *La puissance ou l'influence. La France dans le monde depuis 1958*, Fayard, Paris 2009, s. 412.

³² Wizyty odbyły się w: Libanie (4–6 kwietnia), Egipcie (7–8 kwietnia), Arabii Saudyjskiej (6–7 lipca), Emiratach Arabskich (7–8 lipca), Syrii (19–20 października), Izraelu (21–22 października), Egipcie (22 października), Zachodnim Brzegu (23 października), Jordanii (23–24 października), Libanie (25 października), Egipcie (25 października).

³³ Renaud Meltz, *Depuis le départ du Général*, „Espace”, nr 166, automne 2011, La politique arabe de la France. s. 42.

³⁴ Dominique de Villepin (Présentation), *Historie de la diplomatie française*, L'Esprit 2005, s. 963.

stały się wahania wzajemnych relacji francusko-algierskich – od miłości do nienawiści. Kiedy w styczniu 1992 r. rząd algierski unieważnił drugą turę wyborów, gdy okazało się, że wygrać je może Islamski Front Ocalenia (FIS), Francja milcząco aprobowwała ten stan rzeczy³⁵. Niedopuszczenie do wyborów spowodowało trwający przez całą dekadę kryzys w Algierii, swego rodzaju wojnę domową, przybierającą niekiedy charakter antyfrancuski³⁶. W czasie tego kryzysu Francja starała się zachować rolę pośrednika między stronami konfliktu, mając na uwadze zarówno swoje interesy ekonomiczne, jak i los Francuzów mieszkających w Algierii. Szalejący w Algierii terroryzm spowodował jednak dziesiątki ofiar wśród Francuzów zarówno w Algierii, gdzie 27 marca 1996 r. porwano i zamordowano siedmiu mnichów trapiistów, a 1 sierpnia 1996 r. biskupa Oranu, Pierre'a Claverie, jak i wcześniej, 25 lipca 1995 r. w samej Francji, gdzie terroryści algierscy dokonali zamachu na stacji Saint Michel kolei RER (szybkiej kolei miejskiej) w Paryżu³⁷.

Premier Francji Alain Juppé stwierdził 23 maja 1995 r. w oświadczeniu na temat polityki ogólnej, że Francja nie jest obojętna na dramat Algierii, nie zamierza się jednak mieszać w jej sprawy wewnętrzne, opowiada się za demokratycznym rozwiązaniem jej problemów w drodze wolnych wyborów³⁸. Po tym jak rząd algierski zaostrzył politykę wobec islamistów, Francja zmniejszyła swoją pomoc finansową dla Algierii. Do normalizacji w stosunkach francusko-algierskich doszło dopiero po wizycie w lipcu 1999 r. w Algierii francuskiego ministra spraw zagranicznych Huberta Védrina oraz po wizycie we Francji w czerwcu 2000 r. wybranego w 1999 r. na prezydenta Algierii Abdelaziza Butefliki. Ocieplenie stosunków między obu krajami potwierdziła wizyta prezydenta Francji J. Chiraca w grudniu 2001 r. w Algierii; Algierczycy zgotowali mu gorące przyjęcie.

Na początku XXI w. legalnie mieszkało we Francji 540 tys. Algierczyków, 200 tys. spadkobierców harki, czyli muzułmanów walczących w latach 1954–1962 po stronie Francji oraz 1 milion dwupaństwowców lub osób naturalizowanych, pochodzących z Algierii³⁹. Konkurencję dla politycznej i gospodarczej obecności Francji w Algierii stanowiły rosnące wpływy USA w dziedzinach inwestycyjnej i wojskowej oraz CHRL w dziedzinie gospodarczej. Jednakże o dalszym wzajemnym zainteresowaniu współpracą

³⁵ Maurice Vaïsse, *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*, op. cit., s. 407.

³⁶ Aleksandra Kasznik-Christian, *Algieria*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006, s. 457–466.

³⁷ Maurice Vaïsse, op. cit., s. 411–412.

³⁸ *Déclaration de politique générale du Gouvernement prononcée par le nouveau premier ministre*, op. cit., s. 400.

³⁹ J. Jean-François Daguzan, *Les relations franco-algériennes ou la poursuite des amicales incompréhensions*, „Annuaire français de relations internationales”, vol. II, 2001.

świadczyły wizyty, jakie w marcu 2003 r. i ponownie w kwietniu 2004 r., tydzień po reelekcji Abdelaziza Butefliki na prezydenta Algierii złożył w Algierii prezydent Francji J. Chirac. Przy okazji drugiej wizyty podpisano wspólną deklarację, która miała zapoczątkować „wyjątkowe partnerstwo”, ale uzyskanie obopólnej zgody w odniesieniu do projektu traktatu o przyjaźni między Francją i Algierią okazało się niemożliwe, gdyż strona algierska zażądała od Francji uprzedniego wyrażenia skruchy za szkody wyrządzone Algierczykom w okresie kolonialnym. Francja tego nie uczyniła. Tak więc nie udało się prezydentowi Francji doprowadzić do podpisania przez Algierię traktatu o przyjaźni z Francją głównie z powodu różnic w interpretacji kolonialnej przeszłości⁴⁰.

Wybrany w maju 2007 r. nowy prezydent Francji Nicolas Sarkozy już w lipcu tego samego roku odbył swoją pierwszą oficjalną pozaeuropejską podróżą właśnie do Algierii. Jednakże w swoich wystąpieniach nie mówił o przeszłości, lecz koncentrował się na przyszłości stosunków francusko-algierskich. W odróżnieniu od swego poprzednika, nie dostrzegł potrzeby zawarcia traktatu przyjaźni pomiędzy Francją i Algierią. Ambasador Francji w Algierii, Bernard Bajolet, potwierdził na spotkaniu z algierskimi dziennikarzami, że Francja nie widzi potrzeby wyrażania skruchy za swoje zachowania w Algierii w okresie kolonialnym. Zwrócił natomiast uwagę na trudny do rozwiązania problem – obecność we Francji ok. 350 tys. Algierczyków bez prawa legalnego pobytu, którzy stopniowo będą odsyłani do ojczyzny⁴¹.

Szczególnie ważny w stosunkach francusko-algierskich był rok 2008. W czerwcu odwiedziła Algierię delegacja francuska na czele z premierem François Fillonem złożona z ośmiu ministrów, która podpisała ważne umowy o współpracy w dziedzinie obronności oraz w dziedzinie cywilnej energetyki jądrowej. W 2008 r. Francja była pierwszym eksporterem towarów na rynek algierski (16,5%) oraz czwartym importerem towarów algierskich (8%). W latach 1990–2009 eksport towarów z Francji do Algierii i import z Algierii do Francji wzrosły o 100%⁴². W 2009 r., ze względu na zagrożenie związane z nasileniem aktywności Al-Kaidy w islamskim Maghrebie, Algieria wpisana została przez Francję na listę krajów niebezpiecznych. Po wyborze na prezydenta Francji François Hollande’a spodziewane jest ożywienie stosunków z Algierią, zwłaszcza że w otoczeniu prezydenta znajduje się wielu Francuzów algierskiego pochodzenia, jak mini-

⁴⁰ Maurice Vaïsse, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, op. cit., s. 413; Frédéric Charillon, *La politique étrangère de la France*, op. cit., s. 115.

⁴¹ „Le Monde”, 15.06.2007, s. 6.

⁴² CIA. *The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ag.html, 21.06.2010.

ster ds. byłych kombatantów Kader Arif, czy doradca do spraw równości i różnorodności kulturowej Fauzi Lamdaui.

W Maghrebie obok Algierii Francja ma dwóch partnerów, zaangażowanych w rozwój gospodarczy i modernizację – Maroko i Tunezję. Stosunki Francji z tymi krajami były mniej dramatyczne niż z Algierią, ale nie były pozbawione napięć. Francja rozwijała współpracę z krajami Maghrebu mimo braku poszanowania w tych krajach praw człowieka. Dla Francji, jak pisał André Fontaine, „dobre stosunki bilateralne liczą się bardziej niż poszanowanie praw człowieka”⁴³.

Francja stawiała przede wszystkim na partnerstwo z Marokiem. Prezydent J. Chirac nawiązał bliskie stosunki z królem Hassanem II, jak też z rządzącym od 1999 r. w Maroku młodym królem Mohammedem VI. Zarówno prezydent F. Mitterrand, jak i prezydent J. Chirac uważali Hassana II za gwaranta stabilności w Maroku, a stosunki z tym krajem miały charakter priorytetowy w polityce zagranicznej Francji. Prezydent J. Chirac jesienią 1995 r. złożył oficjalną wizytę królowi Maroka, które korzystało z rosnącej francuskiej pomocy rozwojowej oraz z pomocy w zwalczaniu islamskiego ekstremizmu. Składającemu w 1996 r. rewizytę w Paryżu królowi Hassanowi II umożliwiono wystąpienie przed Zgromadzeniem Narodowym, co spotkało się z krytyką francuskiej lewicy, oskarżającej marokańskiego władcę o naruszenia w swoim kraju praw człowieka⁴⁴. W październiku 1998 r., podczas spotkania premierów Francji i Maroka, doszło do podpisania wielu umów o współpracy, w tym o zwiększeniu pomocy gospodarczej Francji dla Maroka. Podczas kolejnych kontaktów francusko-marokańskich, zarówno na szczeblu głów państw, jak i na szczeblu ministerialnym, jakie miały miejsce w 2001 r. i w następnych latach, oba kraje współpracowały ze sobą w zakresie „wojny z terroryzmem”. Francja udzielała też poparcia Maroku w sprawie jego obecności w „południowych prowincjach”, czyli w Saharze Zachodniej⁴⁵. N. Sarkozy w lipcu 2007 r. złożył w Maroku jedną z pierwszych wizyt w jako prezydent Francji, gdzie ubiegał się m.in. o poparcie dla idei Unii Śródziemnomorskiej – Maroko wyróżniało się aktywnością na rzecz współpracy krajów regionu Morza Śródziemnego. W 2008 r. Francja była pierwszym eksporterem na rynek marokański (16,2%) oraz drugim odbiorcą marokańskiego eksportu (17,4%). W latach 1990–2009 francuski eksport towarów do Maroka wzrósł o 150%, a import Francji z Maroko wzrósł o blisko 100%⁴⁶.

⁴³ André Fontaine, op. cit., s. 88.

⁴⁴ Richard I. Lawless, *Morocco. History*, „The Middle East and North Africa 2009”, 55th eds., London 2008, s. 845.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ International Monetary Fund, *Direction of the Trade Statistics Yearbook 2010*, s. 229, 231.

Francja z aprobatą odniosła się do zmian w kierunku demokracji, jakie król Maroka Mohammed VI wprowadził pod wpływem ulicznych wystąpień wiosną 2011 r. Marokański monarcha szybko zareagował na protesty, których symbolem był Ruch 20 lutego i ogłosił gotowość do zmian konstytucyjnych. Prezydent N. Sarkozy 18 czerwca 2011 r. „w pełni poparł” projekt nowej konstytucji Maroka, podkreślając, że „król Mohammed VI ukazuje drogę głębokich, pokojowych i nowoczesnych reform instytucji marokańskiego społeczeństwa”⁴⁷. Wyrazem poparcia dla władcy Maroka było zgodne z oczekiwaniami Maroka stanowisko Francji w debacie nad rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ, która przedłużyła do 2012 r. mandat misji ONZ w Saharze Zachodniej. Francja nie dopuściła, zgodnie z oczekiwaniem Maroka, do rozszerzenia mandatu misji o monitoring spraw związanych z prawami człowieka na obszarze Sahary Zachodniej⁴⁸. Nie było rzeczą przypadku, że pierwszym szefem państwa arabskiego, który 24 maja 2012 r. przyjęty był przez nowego prezydenta Francji w Paryżu był król Maroka, Mohammed VI, przebywający w stolicy Francji z prywatną wizytą.

Mimo że Tunezja jest liczącym się partnerem Francji we współpracy politycznej i gospodarczej w Maghrebie, rząd i opinia publiczna Tunezji w 1990 r. potępił koalicję antyiracką, w której Francja uczestniczyła jako piąta siła. Oba państwa potrafiły jednak uzgodnić wspólne potępienie „terroryzmu, fundamentalizmu i każdej formy ekstremizmu i fanatyzmu” oraz wymianę informacji na ten temat⁴⁹. Pomimo bardzo dobrej współpracy ekonomicznej, w dalszym ciągu dochodziło do napięć we wzajemnych stosunkach. Było to efektem krytyki tunezyjskiego reżimu przez francuskie media w związku z naruszeniami praw człowieka w tym kraju. Nadal jednak był on stabilnym partnerem Francji, tworząc korzystne warunki dla francuskich inwestycji i handlu⁵⁰. W 2008 r. Francja była pierwszym eksporterem na rynek tunezyjski (20,1%) oraz pierwszym odbiorcą tunezyjskiego eksportu (29,6%). W latach 1990–2009 francuski eksport do Tunezji wzrósł o 170%, a import Francji z Tunezji wzrósł o blisko 400%⁵¹. Tunezja była twórczym uczestnikiem Procesu barcelońskiego zainicjowanego przez Francję, którego celem było, niezrealizowane dotąd, ustanowienie w 2010 r.

⁴⁷ *Maroc: le Président der la République salue les évolutions institutionnelles majeures annoncées par le Roi Mohammed VI*, www.elysee.fr, 20.06.2011.

⁴⁸ Resolution 1979 (2011) adopted by the Security Council At its 6523rd meeting, on 27 April 2011, daccess-dds-ny.un.org; Natalie Nougayrède, *Sáhara Occidental: la France accusée de double langage*, „Le Monde”, 28.04.2011.

⁴⁹ Richard Lawless, op. cit., s. 1120.

⁵⁰ Maurice Vaïsse, op. cit., s. 400–402.

⁵¹ International Monetary Fund: Direction of Trade Statistics Yearbook 2010, s. 229, 231.

strefy wolnej wymiany eurośródziemnomorskiej⁵². Francuska i międzynarodowa opinia publiczna zarzucała władzom francuskim życzliwość dla autorytarnego reżimu prezydenta Ben Alego, wyrozumiałość dla jego rozpraw z islamską opozycją oraz milczenie wobec dziwnych wyników wyborów, będących swego rodzaju plebiscytem na rzecz kolejnej kadencji tunezyjskiego prezydenta.

Podczas oficjalnej wizyty w Tunezji w 1995 r. prezydent J. Chirac chwalił „wzorcową gospodarkę Tunezji”, podkreślał „konsolidację demokracji, charakter liberalny, szanującego swobody rządu” prezydenta Ben Alego, który według prezydenta Francji wprowadził swój kraj „na drogę modernizacji, demokracji i pokoju społecznego”⁵³. Również podczas oficjalnej wizyty w tym kraju w grudniu 2003 r. J. Chirac oświadczył, że „Pierwszym wśród praw człowieka jest zapewnienie jedzenia (...). Z tego punktu widzenia Tunezja bardzo wyprzedza wiele krajów”. Kolejny prezydent Francji, N. Sarkozy, odwiedzając w lipcu 2007 r. Tunezję także wyraził uznanie, chociaż rzeczywistość (dotycząca procesów demokratyzacji i modernizacji) była inna, a podczas pobytu w Tunezji w kwietniu 2008 r. mówił, że w tym kraju „poszerza się przestrzeń wolności”. Deklaracje obu następujących po sobie prezydentów Francji opozycja tunezyjska potraktowała, według „Le Monde”, jako nóż wbity jej w plecy i po raz kolejny zdradę jej interesów⁵⁴.

Z tego względu, że według powszechnej opinii dobre stosunki bilateralne liczyły się dla Francji w Maghrebie bardziej niż poszanowanie praw człowieka, trudno było dyplomacji francuskiej dostosować się do zmiany sytuacji politycznej w Tunezji w czasie „arabskiej wiosny”. Dopiero po ucieczce prezydenta Ben Alego z kraju, 14 stycznia 2011 r., kancelaria prezydenta Francji po raz pierwszy opublikowała komunikat, w którym wyraziła poparcie dla zmian w Tunezji i przypomniła dwie ważne zasady francuskiej polityki zagranicznej: nieingerencję w sprawy wewnętrzne suwerennych państw oraz poparcie dla demokracji i wolności. Natomiast dziennik „Le Monde” napisał, że głucha, ślepa, nawet cyniczna Unia Europejska na czele z Francją, wyrażała bezwzględne poparcie dyktatorowi Tunezji, uważając, że zwalcza on wzrost islamizmu⁵⁵.

⁵² Dominique Lecuyer, s. 47: Przyczyn braku eurośródziemnomorskiej strefy wolnej wymiany autor dopatruje się w zróżnicowaniu krajów północnego i południowego brzegu Morza Śródziemnego pod względem poziomu rozwoju, charakteru rządów, trybu życia. Nie sprzyjają temu również istniejące w regionie konflikty: izraelsko-palestyński, turecko-cypryjski. Dodać należy algiersko-marokański w sprawie Sahary Zachodniej.

⁵³ Gérard Claude, *Chirac l'Africain*, „Politique étrangère”, kwiecień 2007, s. 913; „Le Monde. Sélection hebdomadaire”, 22.01.2011, s. 6.

⁵⁴ „Le Monde. Sélection hebdomadaire”, 22.01.2011, s. 11.

⁵⁵ Ibidem, s. 6.

Oceniając stosunek Francji do każdego z trzech krajów maghrebskich przed „wiosną arabską” należy podkreślić niewzruszoną aprobatę dyplomacji francuskiej dla panujących tam reżimów, często krytykowaną w samej Francji, jak i poza nią. Autorzy różnych publikacji pisali u progu XXI wieku, że „Francja zachowuje się niekiedy tak, jakby stosunki międzynarodowe nie zmieniły się od dziesięciu lat i jakby sytuacja wewnętrzna omawianych krajów nie zmieniła się od ponad czterdziestu lat”. Dlatego też według Frédéric Charillona, „wydarzenia początku 2011 r. wydawały się, przez pewien czas, wykluczać Paryż z nowego rozdania kart, jakim był początek «wiosny arabskiej»”. Zarówno upadek prezydenta Ben Alego, jak i Hosniego Mubarak, w następstwie potężnych demonstracji przeciwko nim, spowodowały trudną sytuację dla dyplomacji francuskiej. Mimo że Francja spodziewała się w jakiejś perspektywie zmian w tym regionie⁵⁶, wydawała się zaskoczona „arabską wiosną” i do dzisiaj z trudem przychodzi jej dostosowanie się do zachodzących tam zmian.

Pierwsze reakcje rządu francuskiego na rewoltę antyrządową w Tunezji wynikały z bezradności Francji wobec „arabskiej wiosny”. Może nie najważniejszą, ale istotną konsekwencją była dymisja francuskiej minister spraw zagranicznych Michèle Alliot-Marie⁵⁷. Również prezydent N. Sarkozy dopiero 27 lutego 2011 r., pod wpływem wydarzeń w krajach arabskich, stwierdził, że istniejące w świecie arabskim reżimy autorytarne „wszystkim wydawały się bastionem przeciwko religijnemu ekstremizmowi, fundamentalizmowi i terroryzmowi” i zapowiedział zerwanie z dotychczasową polityką Francji⁵⁸. Z kolei minister spraw zagranicznych Francji Alain Juppé 16 kwietnia tego samego roku stwierdził, że Francja „zbyt długo jako pretekstu używała zagrożenia islamskiego, by usprawiedliwiać pewną pobłażliwość w stosunku do rządów gardzących wolnością i wstrzymujących rozwój swych krajów”⁵⁹.

„Wiosna arabska” nie objęła Algierii, nie spowodowała też istotnych zmian w stosunkach Francji z tym krajem. Pewne zmiany nastąpiły w stosunkach Francji z Marokiem, zwłaszcza z Tunezją, oraz z innymi krajami arabskimi regionu. Dodajmy, że odbywający się pod przewodnictwem Francji w dniach 26–27 maja 2011 r. szczyt G-8 w Deauville w deklaracji o arabskiej wiosnie jednoznacznie poparł „historyczne zmiany dokonujące się obecnie w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie”. Ponadto

⁵⁶ *Défense et sécurité. Le livre blanc*, Paris 2008, s. 315.

⁵⁷ Frédéric Charillon, *La politique étrangère de la France*, op. cit., s. 120.

⁵⁸ *Allocution radiotélévisée du Président sur la situation internationale*, 27.02. 2011, www.elysee.fr.

⁵⁹ *Intervention d'Alain Juppé au colloque „Printemps arabe”, Réseau Voltaire/Paris France*, 16 avril 2011, volternet.org. Intervention-d-Alain Juppé au colloque „Printemps arabe”.

w celu finansowego wsparcia „wszystkich krajów regionu, które podejmą transformację w kierunku wolnego, demokratycznego i tolerancyjnego społeczeństwa utworzono mechanizm Partnerstwa z Deauville”⁶⁰. Na wydarzenia w Egipcie prezydent Francji zareagował we wspólnym oświadczeniu z kanclerz Niemiec i premierem Wielkiej Brytanii, gdzie stwierdzono, że „naród egipski ma uprawnione żądania i pragnie lepszej oraz bardziej sprawiedliwej przyszłości” i domagano się wolnych wyborów w Egipcie⁶¹. Kilka dni później prezydent N. Sarkozy wyraził „poparcie aspiracji Egipcjan do osiągnięcia wolnego, demokratycznego i zróżnicowanego społeczeństwa”, a dymisję prezydenta H. Mubaraka uznał za „decyzję odważną i potrzebną”⁶². Upadek reżimów w Tunezji i Egipcie wywołał we Francji przede wszystkim obawy dotyczące przyszłej polityki zagranicznej tych państw⁶³.

Libia, stanowiąca część wielkiego Maghrebu, ale nie będąca terytorium zależnym od Francji (poza południową prowincją Fezzanem w latach 1942–1955), była również obiektem zainteresowania Francji. Aż do 2004 r. stosunki francusko-libijskie były dalekie od poprawności z powodu zaangażowania Libii w wojnę domową w Czadzie w latach 1978–1987 oraz zamachu dokonanego jesienią 1989 r. przez libijskie służby specjalne na samolot pasażerski Air France lecący z Brazzaville do Paryża. W połowie pierwszej dekady XXI w. stosunki francusko-libijskie znacznie się poprawiły. Libia była aż do początku 2011 r. istotnym importerem francuskiej broni i eksporterem ropy naftowej do Francji. W latach 2006–2008, według „The Military Balance 2009”, Francja zawarła z Libią kontrakty na dostawę uzbrojenia, m.in. do nadzoru granic na Saharze, gdzie grupy związane z Al-Kaidą założyły obozy treningowe⁶⁴. Na początku swej kadencji prezydent N. Sarkozy gościł w Paryżu w grudniu 2007 r. Muammara Kaddafiego, który w ogrodach rządowych rozbił swój ogromny namiot. Gośćmi prezydenta Francji przed „arabską wiosną” byli również prezydenci Egiptu Hosniego Mubarak oraz Syrii Baszar Al-Asad.

⁶⁰ *Le G-8 lance un partenariat pour soutenir l'élan démocratique dans les pays arabes*, „Le Monde”, 28.05.2011; *Déclaration du G-8 sur les printemps arabes*, 27.05.2011-www.g8-g20.com.

⁶¹ *Déclaration conjointe du Président de la République française, Nicolas Sarkozy, de la Chancelière fédérale d'Allemagne, Angela Merkel et du Premier ministre du Royaume uni, David Cameron* (20 janvier 2011), 29.01.2011, www.elysee.fr.

⁶² Communiqué du Président de la République (11 février 2011) 11.02.2011, www.diplomatie.gouv.fr.

⁶³ Jakub Kumoch, op. cit., s. 9.

⁶⁴ Muzułmańscy radykałowie w Libii byli jedną z najsilniejszych frakcji Al-Kaidy w krajach muzułmańskich, ale w lipcu 2009 r. odłączyli się od tej struktury i podjęli rozmowy z emisariuszami prezydenta Kaddafiego. Zob.: „Gazeta Wyborcza”, 11–12.07.2009, s. 10; „The Military Balance”, 2009, s. 238.

W połowie lutego 2011 r., po wybuchu rewolty w Libii, możliwość odsunięcia od władzy M. Kaddafiego spotkała się we Francji z pełną aprobatą. Już kilka dni później prezydent N. Sarkozy opowiedział się za ogłoszeniem przez Unię Europejską sankcji przeciwko reżimowi M. Kaddafiego – „zawieszenia stosunków gospodarczych, handlowych i finansowych z Libią aż do ustanowienia nowego porządku”⁶⁵. Francja odegrała kluczową rolę w doprowadzeniu do interwencji NATO w Libii. To francuski minister spraw zagranicznych przedstawił na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ projekt rezolucji 1973 umożliwiającej interwencję w oparciu o zasadę odpowiedzialności za ochronę, uzasadniając to troską o to, aby nie pozostawiać na „pastwę losu ludności cywilnej, która stała się ofiarą brutalnych represji”. W przeddzień debaty w Radzie Bezpieczeństwa prezydent N. Sarkozy zaapelował w specjalnym liście do przywódców pozostałych państw członkowskich Rady Bezpieczeństwa o przyjęcie takiej rezolucji⁶⁶.

Minister spraw zagranicznych i europejskich A. Juppé 2 marca 2011 r. oświadczył w Zgromadzeniu Narodowym, że celem Francji jest „doprowadzenia do odejścia Kaddafiego”, którego rząd „utracił wszelką legitymację” do rządzenia⁶⁷. Kiedy Francja przekonała się, że Liga Państw Arabskich aprobuje ideę interwencji zbrojnej przeciwko reżimowi M. Kaddafiego, uznała, że zainicjowanie takiej interwencji może pozytywnie wpłynąć na jej wizerunek w świecie arabskim⁶⁸. Parlament francuski znaczącą większością poparł udział Francji w interwencji NATO w Libii⁶⁹. 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję 1973. Dwa dni później loty nad Libią rozpoczęły samoloty francuskie, brytyjskie i amerykańskie. Miały one trwać kilka dni lub co najwyżej kilka tygodni, a trwały ponad pół roku⁷⁰. Według francuskiego tygodnika lewicowego „Le Nouvel Observateur” wojna w Libii była okazją dla armii francuskiej do przetestowania najnowszych samolotów Raphael 3, rakiet AASM i helikopterów Tygrys⁷¹. Ponadto, jak informował francuski dziennik „Liberation” cytowany przez liczne francuskie

⁶⁵ Déclaration du Président en Conseil des ministres, www.elysee.fr, 23.02.2011.

⁶⁶ United Nations Security Council Sixty-sixth year 6498 meeting, S/PV.6498, 17.03.2011; Lettre du Président adressée à Mmes et MM. les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, www.elysee.fr, 16.03.2011.

⁶⁷ Deuxième séance du mardi 1 mars 2011 (compte rendu), www.assemblee-nationale.fr, 1.03.2011; Première séance du mercredi 2 mars 2011 (compte rendu), www.assemblee-nationale.fr, 2.03.2011.

⁶⁸ Gérard Courtois, *L'intervention armée en Libye continue à bénéficier d'un net soutien en France*, „Le Monde”, 13.04.2011.

⁶⁹ „Le Monde”, 24.03.2011, s. 1, 10.

⁷⁰ „Le Nouvel Observateur”, 7.07.2011, s. 7.

⁷¹ Ibidem, s. 9.

media, już w pierwszych dniach kwietnia 2011 r., czyli na samym początku interwencji NATO w Libii, Francja uzyskała zapewnienie od libijskiej TRN (Tymczasowej Rady Narodowej), że jeśli uzna jej legalność, to po obaleniu Kaddafiego będzie mogła importować 35% wydobywanej w Libii ropy naftowej. Tekst porozumienia, sporządzonego w języku arabskim, miał być zdeponowany u sekretarza generalnego Ligi Państw Arabskich i w rządzie Kataru, który patronował tej transakcji. Zarówno rząd Francji, jak i libijska TRN zdementowały tę informację⁷².

Dążąc do obalenia Kaddafiego, Francja w sposób bardzo rozszerzający interpretowała rezolucje Rady Bezpieczeństwa nr 1970 i 1973. Jakkolwiek rezolucje zakazywały dostaw broni rebeliantom, to według francuskiego dziennika „Le Figaro” Francja już od początku czerwca 2011 r. dostarczała broń siłom powstańczym⁷³. Wywołało to protesty m.in. Unii Afrykańskiej, a także Rosji, której zdaniem zaopatrywanie w broń walczących w Libii powstańców stanowiło naruszenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1970 i 1973⁷⁴. Również wbrew tym rezolucjom Rady Bezpieczeństwa ONZ Francja i Wielka Brytania wprowadziły do Libii, pod pretekstem „pomocy humanitarnej” swoje siły specjalne, co przyspieszyło sukces rebeliantów⁷⁵.

Komentator francuskiego dziennika „Le Figaro” Renaud Girard, apelując w końcu czerwca 2011 r. o zakończenie działań wojennych w Libii i przejście do działań dyplomatycznych, pisał: „Jeśli na jesieni w Libii zapanuje chaos, jeśli Al-Kaida skorzysta z sytuacji i wniknie w społeczeństwo, Francja obciążona zostanie za to odpowiedzialnością przez cały świat, gdyż to Paryż był źródłem tej nowej wojny Zachodu na ziemi islamu”⁷⁶. Rzeczywiście sześciomiesięczny konflikt pozostawił po sobie nie tylko wielkie szkody materialne, ale ukazał podziały kraju, całkowity brak kontroli stolicy nad sytuacją w terenie, nasycenie kraju bronią z opróżnionych arsenałów rządu Kaddafiego. Wszystko to sprzyjało wzrostowi tendencji separatystycznych, zagrożeń terrorystycznych i przestępczości zorganizowanej. Były to czynniki, które – jak sądzono – destabilizować będą nie tylko Libię, ale cały region śródziemnomorski. Po roku od objęcia władzy w Trypolisie przez Tymczasową Radę Narodową większość tych obaw się potwierdziła⁷⁷.

Obecnie poważnym problemem, przede wszystkim tak dla Francji, ale także dla całego Zachodu, od 2010 r. jest aktywizacja w Afryce Północnej

⁷² „La Tribune”, 2.09.2011.

⁷³ „Le Figaro”, 29.06.2011.

⁷⁴ RIA Novosti, 30.06.2011; Reuters, 30.06.2011.

⁷⁵ „Tygodnik BBN”, nr 40, 1–7.07.2011, s. 6.

⁷⁶ „Le Figaro”, 28.06.2011, s. 17.

⁷⁷ Nadia Belalimat, Jean-Yves Moisseron, *La nouvelle Libye et les enjeux sécuritaires sahélo-sahariens*, „Questions internationales”, nr 58, Novembre-Décembre 2012, s. 72–79.

i w graniczących z nią krajach Sahelu⁷⁸ terrorystów działających w ramach Al-Kaidy Maghrebu Islamskiego (AQMI)⁷⁹. Doszło tam do porwania i zamordowania kilku Francuzów, między innymi w ramach odwetu AQMI za atak wojsk francuskich i mauretańskich na jej bazy na terenie Sahelu. Przemawiając 27 sierpnia 2012 r. do francuskich ambasadorów prezydent F. Hollande stwierdził, że AQMI rzuciła wyzwanie francuskim interesom, wartościom oraz ludności i Francja zamierza na to wyzwanie odpowiedzieć. Prezydent zadeklarował w imieniu Francji poparcie w Radzie Bezpieczeństwa ONZ inicjatyw krajów regionu i organizacji regionalnych, mających na celu przeciwstawienie się AQMI⁸⁰.

Problemem, który dotychczas nie został przez Francję rozwiązany w jej stosunkach z krajami Maghrebu, a „wiosna arabska” nasiliła jedynie jego znaczenie, jest kwestia imigracji z Maghrebu i poprzez Maghreb z Afryki Subsaharyjskiej do Francji. Francja zawsze była krajem, który przyjmował imigrantów. Od czasu II wojny światowej imigranci przybywają głównie z Afryki Północnej. Aż do końca lat 70. Francja chętnie otwierała swoje granice dla imigrantów, gdyż stanowili oni tanią siłę roboczą potrzebną Francji w okresie dynamicznego rozwoju. W kolejnych latach imigracja zaczęła stanowić trudny problem społeczny, obciążający budżet kraju, gdyż bezrobotni imigranci nie zamierzali wracać do siebie, natomiast chętnie korzystali z pomocy społecznej. Sprawa polityki migracyjnej Francji należała do najważniejszych tematów debaty dwóch głównych kandydatów na prezydenta Francji 2 maja 2012 r. W sprawie imigracji ekonomicznej kandydat lewicy opowiedział się za ograniczeniem jej rozmiarów z powodu kryzysu i zapowiedział coroczne uzależnianie od decyzji Zgromadzenia Narodowego wysokości liczby imigrantów do przyjęcia⁸¹.

Poza Maghrebem obiektem szczególnego zainteresowania Francji w regionie Morza Śródziemnego był i pozostaje Bliski Wschód. Dotyczy to przede wszystkim konfliktu izraelsko-palestyńskiego, sytuacji w Libanie, sytuacji w Iraku, wojny domowej w Syrii, zbrojeń atomowych Iranu oraz demokratycznej transformacji w Egipcie, który od czasu prezydentury J. Chiraca był głównym partnerem Francji w realizacji polityki arabskiej⁸².

Na Bliskim Wschodzie, gdzie zbieżność wielu czynników, takich jak koniec zimnej wojny, pośrednie konsekwencje wojny w Zatoce Perskiej,

⁷⁸ *Le Sahel en crises*, „Questions internationales”, nr 58, Novembre-December 2012.

⁷⁹ Mathieu Guidère, *Al-Qaïda à la conquête du Maghreb. Le terrorisme aux portes de l'Europe*, Edition du Rocher, Paris 2007.

⁸⁰ Discours de M. le Président de la République-XXème Conférence des Ambassadeurs, 27.08.2012, op. cit.

⁸¹ „Le Monde”, 4.05.2012, s. 5; dodatek: Document: Le débat Hollande-Sarkozy, s. III.

⁸² Maurice Vaisse, op. cit., s. 405.

polityczne decyzje aktorów regionalnych, pozwoliła wznowić pokojowe rozmowy izraelsko-arabskie na początku lat 90. Francja uważała się za awangardę UE w realizacji tego celu. U podstaw tej polityki leżała ambicja Francji, aby pozostać obecną politycznie i kulturalnie w regionie, który kiedyś historia z nią związała. Generalnie po zimnej wojnie w regionie Morza Śródziemnego istniała ogromna dysproporcja między ambicjami Francji w polityce zagranicznej i jej możliwościami ich realizacji.

Francja poparła izraelsko-palestyńskie porozumienia zawarte 20 sierpnia 1993 r. w Oslo i 13 września 1993 r. w Waszyngtonie, które uznała za zgodne z jej oczekiwaniami, jako prowadzące do sprawiedliwego i trwałego pokoju na Bliskim Wschodzie⁸³. Przeznaczyła w związku z tym 500 mln ECU na pięć lat na odbudowę terytoriów palestyńskich. W lipcu 1995 r. oficjalną wizytę w Paryżu złożył Yasser Arafat. Proces pokojowy został jednak zahamowany przez zabójstwo w listopadzie 1995 r. premiera Izraela Icchaka Rabina oraz związane z tym napięcia. Francja zdecydowanie poparła stanowisko Palestyńczyków w tym procesie, co jednoznacznie wyraził prezydent Jacques Chirac na konferencji antyterrorystycznej w marcu 1996 r. w Szarm el Szejk. Opowiedziała się za zawieszeniem broni w Strefie Gazy, popierała zaangażowanie Egiptu na rzecz wewnątrz palestyńskiego pojednania, pod warunkiem, że dokona się ono z poszanowaniem zasad procesu pokojowego izraelsko-palestyńskiego.

Głósy, że Francja powinna opowiedzieć się za utworzeniem państwa palestyńskiego i nawiązać z nim stosunki dyplomatyczne nie były odosobnione, co podniosłoby jej prestiż w Azji i w Afryce. Argumentowano, że przecież znaczenie Francji w świecie wynika w znacznej mierze z jej realnego wpływu na bieg historii w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie i że od znaczenia Francji w regionie śródziemnomorskim zależy jej znaczenie i waga jej głosu w innych częściach świata⁸⁴.

Nie zawsze Francja była w stanie wpływać na bieg wydarzeń, ale demonstrowała co najmniej wolę uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów Bliskiego Wschodu. Kiedy prezydent J. Chirac podczas wizyty w Izraelu 22 października 1996 r. zwiedzał Jerozolimę, izraelskie służby bezpieczeństwa utrudniły mu kontakt z Palestyńczykami. Wówczas zareagował natychmiast, przypominając, że Francja nie uznała aneksji Jerozolimy w 1967 r. i że święte miasto jest otwarte dla trzech religii: żydowskiej, chrześcijańskiej i muzułmańskiej⁸⁵.

⁸³ Frédéric Bozo, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris 2012, s. 202–205.

⁸⁴ Maurice Vaïsse, op. cit., s. 404.

⁸⁵ Hubert Coudurier, *Le monde selon Chirac. Les coulisses de la diplomatie française*, Ed. Calmann-Lévy, Paris 1998, s. 152.

Francja nie tylko systematycznie wyrażała stanowisko w sprawie ewolucji procesu pokojowego, ale także angażowała się, na swój sposób, w rozwiązywanie innych problemów. Na przykład w kwietniu 1996 r., po zakończeniu izraelskiej operacji „Grona Gniewu” w południowym Libanie przeciwko bazom Hezbollahu, Francja, mimo sprzeciwu USA i Izraela, znalazła się wraz z USA w tandemie nadzorującym granicę libańsko-izraelską⁸⁶. Działo się to w sytuacji, gdy według ówczesnych ocen w Maszreku dyplomacja francuska coraz bardziej traciła na znaczeniu.

W kolejnych latach do sukcesów Francja mogła jednak zaliczyć utrzymanie kontaktów na najwyższym szczeblu z państwami Bliskiego Wschodu, w tym z Autonomią Palestyńską. W okresie 1999–2000 Yasser Arafat trzykrotnie odwiedził Francję, 25 września 1999 r. oraz 26 kwietnia i 29 lipca 2000 r. Ale jeśli chodzi o wpływ na polityczne uregulowanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego, Francja niewiele znaczyła, mimo że wielokrotnie zajmowała stanowisko w tej sprawie. Działo się tak, gdyż nie tylko Izrael, ale również kraje arabskie były przekonane, że tylko Stany Zjednoczone z ich znaczącą obecnością polityczną, ekonomiczną i wojskową na Bliskim Wschodzie mogą odegrać istotną rolę w uregulowaniu konfliktu izraelsko-arabskiego. Bliski Wschód był i pozostał w istocie dotychczas *chasse gardée* polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Na odsunięciu Francji od bliskowschodniego procesu pokojowego zależało przede wszystkim Izraelowi, który, obserwując proarabską politykę Francji, obawiał się, że będzie ona sprzyjać rozwiązaniom korzystnym dla Palestyńczyków.

W utrzymaniu równowagi w stosunkach z krajami arabskimi i Izraelem Francja napotkała na znaczące trudności pod objęciem stanowiska premiera Izraela przez Benjamina Netanyahu w maju 1996 r. Wystąpienie prezydenta J. Chiraca 23 października 1996 r. na forum Palestyńskiej Rady Legislacyjnej w Ramallah, gdzie stwierdził, że „trwały pokój będzie tylko wtedy, kiedy uszanowane będą prawo narodu palestyńskiego do samostanowienia i jego słuszne aspiracje do posiadania państwa”⁸⁷, tylko pogłębiło te trudności. W maju 1998 r. prezydent J. Chirac i prezydent Egiptu H. Mubarak wystosowali wspólny apel o zachowanie pokoju na Bliskim Wschodzie i wznowienie procesu pokojowego. Niemniej kiedy w lutym 2000 r. francuski premier Lionel Jospin podczas wizyty na Bliskim Wschodzie potępił działania Hezbollahu w Południowym Libanie, nazywając je „atakami terrorystycznymi”, za co został obrzucony kamieniami przez studentów na uniwersytecie palestyńskim w Bir-Zeit, po powrocie do Francji spotkał się

⁸⁶ Frédéric Bozo, op. cit., s. 234.

⁸⁷ Cyt. za: Renaud Meltz, *Depuis le depart du General*, „Espoir”, nr 166, automne 2011, s. 41.

z publicznym zarzutem prezydenta J. Chiraca, że „naruszył zasadę równowagi, która leży u podstaw działania (Francji) na Bliskim Wschodzie”⁸⁸.

Nie przeszkodziło to Izraelowi w dalszym oskarżaniu rządu francuskiego i francuskich środków masowego przekazu o stronniczość i antysemityzm oraz brak potępienia Hezbollahu i Hamasu, jako organizacji terrorystycznych. Miało to swoje praktyczne konsekwencje. Premier Izraela Ariel Szaron odmówił rozmowy z francuskim ministrem spraw zagranicznych Michaeliem Barnierem, składającym oficjalną wizytę w Izraelu w maju 2003 r., dlatego że francuski gość miał w programie również rozmowę z Yasserem Arafatem, którego Francja popierała i przyjmowała w Paryżu. Izraelski premier Ariel Szaron wslawił się również apelem skierowanym w lipcu 2004 r. do Żydów zamieszkujących Francję, tworzących trzecią społeczność żydowską w świecie po Izraelu i USA, aby „możliwie jak najszybciej emigrowali do Izraela”, uciekając przed jednym „z najdzikszych antysemityzmów”. Francuski MSZ uznał, że były to słowa „nie do przyjęcia” i zażądał wyjaśnień, ale nie uzyskał odpowiedzi⁸⁹.

Francja z zadowoleniem odniosła się do jednostronnego wycofania się Izraela, z inicjatywy premiera Ariela Szarona, ze Strefy Gazy i kilku osiedli na Zachodnim Brzegu w sierpniu i wrześniu 2005 r., przyjmując wcześniej, w lipcu tego roku, premiera Izraela w Paryżu. Jednak napięcie między obu krajami ponownie wzrosło, gdy Hamas po wygraniu wyborów w Strefie Gazy i umocnieniu się na północy, ale także na południu Izraela, odmówił rozbrojenia i raził Izrael rakietami, a Francja sprzeciwiła się, jako jedyna, wpisania Hamasu na czarną listę organizacji terrorystycznych. Również gdy latem 2006 r. Izrael, po porwaniu przez Hezbollah na terytorium Libanu dwóch izraelskich żołnierzy, rozpoczął przeciw niemu operację „Adekwatna kara”, Francja uznała, że była to „riposta nieproporcjonalna”. Ówczesny francuski premier Dominique de Villepin udał się nawet do Bejrutu, aby wrazić solidarność z Libanem. Francja we współpracy z USA doprowadziła jednak 11 sierpnia 2006 r. do uchwalenia przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji nr 1701 wzywającej do całkowitego przerwania konfliktu w Libanie i zdecydowała się na wzmocnienie swoim kontyngentem sił FINUL (United Nations Interim Force in Lebanon), w których od 2005 r. uczestniczy z liczbą 1500 żołnierzy⁹⁰.

⁸⁸ Dominique de Villepin (Presentation), *Historie de la diplomatie française*, Lonrai, 2005, s. 962–963.

⁸⁹ Habib Ghérari, *Les relations franco-israéliennes de 2002 à 2005 entre passion et raison*, „Annuaire français de relations internationales”, vol. VII, 2006, s. 450.

⁹⁰ Maurice Vaisse, op. cit., s. 410–411; Frédéric Charillon, *La politique étrangère de la France*, op. cit., s. 117.

Podczas spotkania w Paryżu 31 października 2012 r. premier Izraela B. Netanyahu i prezydenta Francji F. Hollanda, premier Izraela wyraził gotowość natychmiastowego przystąpienia bez warunków wstępnych do rozmów z prezydentem Autonomii Palestyńskiej M. Abbasem i zaproponował, aby rozmowy odbyły się w Pałacu Elizejskim, co spotkało się z aprobatą prezydenta Francji. Otoczenie prezydenta Francji wykluczało jednak opracowanie precyzyjnego planu takiego spotkania. Obaj politycy zaprezentowali bardzo zbliżone stanowisko w sprawie procesu pokojowego, który jest w zawieszeniu od 2010 r., czyli od momentu, gdy Izrael wznowił zakładanie osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu i we Wschodniej Jerozolimie⁹¹. W końcu listopada 2012 r. Francja poparła jednak w ONZ wniosek Autonomii Palestyńskiej o przyznanie jej statusu państwa nie-członka Zgromadzenia Ogólnego; wcześniej poparła podobny wniosek w UNESCO.

W czasie konfliktu zbrojnego między Izraelem i Hamasem w listopadzie 2012 r. Laurent Fabius francuski minister spraw zagranicznych i europejskich podejmował próby doprowadzenia do przerwania „trwałego i kontrolowanego” przerwania ognia, na podstawie rezolucji ONZ, deklarując, że Francja jest jedynym krajem utrzymującym dobre stosunki z obiema stronami konfliktu. Odbił on podróż na Bliski Wschód z taką misją w piąty dzień kryzysu, przeprowadził rozmowę telefoniczną z Hilary Clinton, nawiązał kontakt z przedstawicielami rządów egipskiego i jordańskiego oraz z Ligą Państw Arabskich; jego misja zakończyła się jednak niepowodzeniem⁹².

Liban jest oczkiem w głowie polityki Francji na Bliskim Wschodzie. Francja od zawsze opowiadała się, co potwierdzali prezydenci F. Mitterrand i J. Chirac, za pełną integralnością terytorialną, suwerennością i niezależnością Libanu, stojąc na stanowisku, że jest to elementem stabilności i politycznej równowagi na Bliskim Wschodzie. Różnice zdań między Francją i USA w wielu sprawach dotyczących Bliskiego Wschodu nie przeszkodziły jednak we wrześniu 2004 r. we współpracy dyplomacji obu krajów przy przygotowaniu projektu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1559 dotyczącej Libanu. Francji chodziło o to, aby uwolnić Liban od konsekwencji regionalnej rywalizacji, czyli od wpływów w tym kraju Syrii i Iranu oraz związanego z nimi Hezbollahu, jak też od konsekwencji trudnego sąsiedztwa z Izraelem. Rezolucja przyjęta 2 września 2004 r. wzywała do poszanowania suwerenności i politycznej niezależności Libanu, wycofania obcych wojsk z terytorium

⁹¹ Benjamin Netanyahu ouvert á des négociations avec le président de l'Autorité palestinienne, www.20minutes.fr/monde/1033808-benjamin-netanyahou-ouvert, créé le 31/10/2012; „Le Figaro”, 1.11.2012, s. 5.

⁹² „Le Figaro”, 19.11.2012, s. 6.

tego kraju i swobodnego wyboru prezydenta⁹³. Po zamordowaniu w lutym 2005 r. premiera Libanu Rafika Hariri oba kraje doprowadziły do całkowitego wycofania wojsk syryjskich z Libanu w końcu kwietnia 2006 r., co nie położyło jednak kresu wpływom syryjskim w tym kraju. W tym samym roku, dzięki współpracy Francji i USA, której wyrazem była rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1701 z 11 sierpnia 2006 r., udało się doprowadzić do zakończenia wojny między Izraelem i Hezbollahem⁹⁴.

Stanowisko prezydenta N. Sarkozy'ego w sprawie Libanu nie odbiegało od stanowiska poprzedników i sprowadzało się do przekonania, że nie wolno dopuścić do zniknięcia tego państwa z mapy świata⁹⁵. Stanowisko to potwierdził w czasie „wizyty solidarności” w Bejrucie 24 maja 2007 r. ówczesny minister spraw zagranicznych Francji, Bernard Kouchner, który spotkał się oddzielnie z przedstawicielami wszystkich libańskich wyznań. Przy okazji wizyty oświadczył, że Francja opowiada się za dialogiem z „osobistościami i przedstawicielami tych grup w Libanie, które stoją na stanowisku jedności Libanu, jego autonomii i integralności terytorialnej”. Zapewnił również o dalszym udziale wojsk francuskich w FINUL, jak też o kontynuacji francuskiej pomocy finansowej dla Libanu. Oznaczało to, że Francja odrzuca w sprawie Libanu dialog z Syrią, dzielając w tej kwestii stanowisko Stanów Zjednoczonych⁹⁶. Nie udało się Francji doprowadzić do tego, aby zespół syryjsko-libański mógł stać się jej solidnym partnerem kulturalnym i politycznym. Reasumując można jednak stwierdzić, że Francja pod rządami prezydenta N. Sarkozy'ego opowiadała się za tym, aby w pełni niepodległy Liban stał się ponownie przykładem tolerancji i wielowyznaniowej demokracji, jaką był niegdyś⁹⁷.

Prezydent F. Hollande odwiedził Liban na początku listopada 2012 r. Podczas wizyty wyraził poparcie dla trwałości libańskich instytucji w sytuacji, gdy kraj ten jest destabilizowany mnożącymi się starciami zbrojnymi między szyitami i sunnitami. Wyraził także zaniepokojenie możliwością rozszerzenia się na Liban konfliktu syryjskiego, gdyż społeczeństwo libańskie podzielone jest na zwolenników i przeciwników Baszara al-Assada. W listopadzie 2012 r. wizytę we Francji złożył premier Libanu Nażib Mikati w celu podpisania porozumień o współpracy między obu krajami⁹⁸. Francja czuje się szczególnie odpowiedzialna za wspólnoty chrześcijańską i frankofońską w Libanie.

⁹³ Frédéric Charillon, *La politique étrangère de la France*, op. cit., s. 117.

⁹⁴ Sylvie Kauffmann, Nathalie Nougarede, *France-Etats Unis: histoire d'un retournement*, „Le Monde”, 6.04.2006.

⁹⁵ „Le Monde”, 2.03.2007, s. 8.

⁹⁶ „Le Monde”, 26.05.2007, s. 1.

⁹⁷ La France en 2009, op. cit. s. 123.

⁹⁸ „Le Figaro”, 19.11.2012, s. 8.

W 2011 r. Francja znalazła się w sytuacji, gdy wewnętrzna lewicowa opozycja oraz społeczność międzynarodowa oczekiwały od niej zajęcia stanowiska wobec kryzysu w Syrii, gdzie, podobnie jak w Libii, autorytarny reżim krwawo rozprawiał się z rewoltą wybuchłą na fali „arabskiej wiosny”. Dlatego też 25 marca 2011 r. prezydent N. Sarkozy, który do tego czasu nigdy nie krytykował metod autorytarnego reżimu syryjskiego, na szczycie Unii Europejskiej wyraził zaniepokojenie sytuacją w Syrii i zaapelował do władz w Damaszku o przerwanie represji wobec ludności cywilnej, domagającej się swych praw⁹⁹. Francja nie zaproponowała jednak wdrożenia sankcji ONZ wobec tego kraju, ograniczając się do zablokowania kandydatury Syrii do Rady Praw Człowieka ONZ¹⁰⁰. Swoje umiarkowane stanowisko w sprawie sytuacji w Syrii w początkowej fazie kryzysu syryjskiego Francja tłumaczyła brakiem: zgody Rosji i Chin na sankcje i interwencję zbrojną; zorganizowanej zbrojnej opozycji w Syrii; jednolitego poparcia Ligi Państw Arabskich dla rewolty; akceptacji francuskiej opinii publicznej dla interwencji zbrojnej przeciwko Syrii¹⁰¹. Stały przedstawiciel Francji w ONZ oświadczył wręcz, że wobec Syrii nie zostanie przeprowadzona taka operacja jak przeciwko Libii¹⁰².

Prezydent N. Sarkozy widział w Syrii przed rewoltą państwo, które – jak stwierdził w przemówieniu do korpusu dyplomatycznego w Paryżu 22 stycznia 2010 r. – „ma ważną rolę do odegrania na rzecz stabilności i pokoju w regionie”¹⁰³. Troska o zachowanie niezależności Libanu zmuszała Francję do pogłębienia stosunków z Syrią. Jednakże spektakularne zbliżenie francusko-syryjskie, potwierdzone obecnością prezydenta Baszara al-Assada na trybunie honorowej obok prezydenta Francji podczas defilady 14 lipca 2008 r. w Paryżu oraz jego wizytą w listopadzie 2009 r. we Francji, mającą na celu podkreślenie roli Syrii jako ważnego czynnika stabilizacji w Libanie, nie przyniosło oczekiwanego przez Francję rezultatu. W końcu 2009 r. prezydent Syrii zdecydowanie odrzucił francuską propozycję mediacji między Syrią i Izraelem, godząc się na mediację Turcji oraz sprzeciwił się powołaniu trybunału specjalnego w sprawie dokonanego jeszcze w 2005 r. zabójstwa libańskiego premiera Rafika Hariri. Sprawa zabójstwa była przyczyną politycznego napięcia, a nawet chaosu w Libanie¹⁰⁴.

Dość szybko po wyborze na stanowisko prezydenta Francji F. Hollande odniósł się do sytuacji w Syrii. Występując 29 maja 2012 r. w telewizji

⁹⁹ „Le Monde”, 26.03.2011, s. 8.

¹⁰⁰ *L’insupportable exception syrienne (Editorial)*, „Le Monde”, 27.04.2011, „Le Monde”, 10.05.2011.

¹⁰¹ Por.: Jakub Kumoch, op. cit., s. 83.

¹⁰² „Le Monde”, 14.06.2011.

¹⁰³ *La France en 2009, chronique politique, économique et sociale*, Paris 2010, s. 123.

¹⁰⁴ „Les études”, Edition 2011, s. 119.

France 2 opowiedział się za interwencją zbrojną w Syrii, ale tylko w ramach mandatu ONZ¹⁰⁵. Po masakrze do jakiej 25 maja 2012 r. doszło w syryjskim mieście Hula, gdzie zginęło 108 osób, Francja wydalila syryjskiego ambasadora z Paryża, podkreślając, że jest to decyzja wynikająca z uzgodnień z partnerami z Unii Europejskiej. Minister Laurent Fabius stwierdził z kolei, że jeśli chodzi o sytuację w Syrii, to Francja rozwija swoją aktywność w trzech kierunkach: działa na rzecz zwiększenia sankcji przeciwko reżimowi, stara się współpracować z Rosją oraz sprzyja jednoczeniu się syryjskiej opozycji¹⁰⁶.

Prezydent F. Hollande wielokrotnie podkreślał, że Francja wzięłaby udział w interwencji wojskowej przeciwko syryjskiemu reżimowi, gdyby decyzję w tej sprawie podjęła Rada Bezpieczeństwa ONZ. Występując 27 sierpnia 2012 r. na spotkaniu z ambasadorami Francji, wyraził opinię, że Baszar Al-Assad powinien odejść, rebelianci powinni utworzyć rząd tymczasowy i zapewnił, że Francja uznałaby ten rząd. Podkreślił również, że Francja przekonywać będzie członków Rady Bezpieczeństwa ONZ do konsensu w sprawie sytuacji w Syrii¹⁰⁷.

Francja podejmowała wysiłki na rzecz zjednoczenia syryjskiej opozycji, z wykluczeniem dzihadystów i salafistów, którzy przyłączyli się do rebelii. Dlatego jako jedna z pierwszych, obok Turcji oraz monarchii z regionu Zatoki Perskiej, uznała utworzoną w Doha 11 listopada 2012 r., złożoną z 64 osób Narodową Koalicję Syryjską z udziałem 14 przedstawicieli Bractwa Muzułmańskiego, której przewodniczył umiarkowany islamista Moaz al-Chatib i udzieliła jej pomocy finansowej w wysokości 1,2 mln euro. Koalicja jest federacją pięciu ugrupowań opozycyjnych i uważa się za „jedyne legalnego przedstawiciela narodu syryjskiego i przyszły demokratyczny rząd”. Problemem w polityce poparcia Francji dla rebelii syryjskiej był brak gotowości Unii Europejskiej do proponowanego przez Francję i Wielką Brytanię uchylenia embarga na dostawy broni do Syrii, które obejmowało również dostawy dla rebeliantów, zdecydowane jednomyślnie przez wszystkie państwa członkowskie wiosną 2011 r.¹⁰⁸. Dopiero w końcu maja 2013 r. Unia Europejska podjęła decyzję o zniesieniu embarga na dostawy broni dla syryjskiej opozycji. W znacznej mierze stanowisko prezydenta Francji w sprawie sytuacji w Syrii dyktowane jest troską o przyszłość Libanu, jako niezależnego i suwerennego państwa, na które rozszerzyć się może konflikt syryjski. Po użyciu 21 sierpnia 2013 r. w Syrii broni chemicznej przeciwko

¹⁰⁵ „Le Figaro”, 30.05.2012, s. 3.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Discours de M. le Président de la République-XXème Conférence des Ambassadeurs, op. cit.

¹⁰⁸ „Le Figaro”, 16.11.2012, s. 6; 19.11.2012, s. 8.

ludności cywilnej, Francja uznała, że istnieją dowody, iż odpowiedzialny jest za to rząd syryjski. W tej sytuacji prezydent F. Hollande, występując 27 sierpnia 2013 r. w Paryżu przed ambasadorami Francji na dorocznym spotkaniu, stwierdził, że jego kraj jest gotów ukarać sprawców tego czynu, kierując się przyjętą w 2005 r. przez ZO ONZ zasadą „odpowiedzialności za ochronę cywilów”¹⁰⁹. Francja była pierwszym krajem, który ogłosił „jako pewne”, że broni chemicznej użyły władze syryjskie i wyraziła przekonanie, że tego rodzaju zbrodnia nie może pozostać bez odpowiedzi z użyciem siły, gdyż dyplomacja zawodzi. Francja nie była jednak w stanie samodzielnie zrealizować tego zamiaru. Wielka Brytania odmówiła udziału w takim przedsięwzięciu, a Stany Zjednoczone, które były gotowe do interwencji zbrojnej, odłożyły ją w ostatniej chwili na czas nieokreślony. Francuski dziennik „Le Monde” winą za zmianę stanowiska USA, uważaną przez niektórych za wielką porażkę Francji, obarczył „cyniczną i zręczną dyplomację Władimira Putina”, który wykorzystał słabość i powietnamski syndrom Ameryki, wychodzącej obecnie z „dekady wojny”¹¹⁰.

3. Francja a polityka śródziemnomorska UE

Francja spośród państw członkowskich Unii Europejskiej przypisuje sobie kluczową rolę w regionie Morza Śródziemnego. Nie wyobraża sobie, aby jakiegokolwiek inne państwo członkowskie UE mogło tam lepiej promować politykę Unii. Francja zawsze była świadoma, że nie jest w stanie bez pomocy Unii w tym regionie rozwijać aktywności na miarę swych ambicji¹¹¹. W warunkach globalizacji Francji i Unii Europejskiej chodzi przede wszystkim o to, aby stosunki między Zachodem i światem arabsko-muzułmańskim nie nabrały konfrontacyjnego charakteru. Po wojnie w Zatoce, gdy arabski Bliski Wschód wkroczył w „erę amerykańską”, polityka Francji w regionie była nie tyle jej polityką arabską, co polityką śródziemnomorską Unii Europejskiej¹¹². Francja była przekonana, że Unia Europejska swój wpływ na proces pokojowy na Bliskim Wschodzie może wywrzeć drogą zwiększenia pomocy dla Palestyńczyków. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 r. francuska prezydencja w UE domagała się od Unii środków finansowych na rzecz współpracy z regionem Morza

¹⁰⁹ Cyt. za: Celine Lussato: *Hollande sur la Syrie: „La France est prête”*, „Le Nouvel Observateur”, 28.08.2013, www.france+vinfo.fr/.../direct-syrie-le-discours-de-fra, 27.08.2013.

¹¹⁰ „Le Monde”, 1.10.2013, s. 1, 22: *Les limites de l'influence française*.

¹¹¹ Rémy Leveau, *La France, l'Europe et la Méditerranée: un espace à construire*, „Politique étrangère”, nr 4/2002, s. 1019–1032.

¹¹² Renaud Meltz, *Depuis le départ du Général*, „Espoir”, nr 166, automne 2011, s. 40–41.

Śródziemnego, niezależnie od oczekiwań, jakie z Unią Europejską wiązały w tym względzie kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

W oświadczeniu na temat polityki rządu wygłoszonym 23 maja 1995 r. premier Alain Juppé określił cele Francji związane z Konferencją w Barcelonie, która miała się odbyć w listopadzie 1995 r. Stwierdził, że pod wpływem Francji oraz jej sąsiadów – Hiszpanii i Włoch – Unia Europejska otworzy na Konferencji w Barcelonie szeroki horyzont współpracy z Maghrebem, Bliskim Wschodem i Turcją oraz uczyni z basenu Morza Śródziemnego prawdziwe „wspólne morze”. Realizacji tego celu służyć powinien proces pokojowy między Izraelem i arabskimi sąsiadami, w którym swoje miejsce powinien mieć również Liban. Stwierdził, że Francja chciałaby się przyczynić do tego procesu¹¹³. Z kolei przemawiając 31 sierpnia 1995 r. do francuskich ambasadorów Jacques Chirac podkreślił, że Francji zależy na związaniu regionu Morza Śródziemnego z Unią Europejską, gdyż pozwoli to Francji w większym stopniu przyczynić się do rozwoju gospodarczego i postępu społecznego tego regionu i aby obok współpracy gospodarczej i kulturalnej, partnerzy z obu brzegów Morza Śródziemnego przyjęli Pakt stabilności dla Śródziemnomorza. J. Chirac nie ukrywał, że ta aktywność Francji na rzecz ożywienia jej obecności w regionie Morza Śródziemnego i Afryki wynikała z troski o zachowanie równowagi w polityce Unii Europejskiej w kontekście jej nowych rozszerzeń¹¹⁴. Koncepcja partnerstwa eurośródziemnomorskiego wypromowanego przez Francję z partnerami z Europy Południowej na konferencji w Barcelonie 27 i 28 listopada 1995 r. dotyczyła więc szerokiego forum współpracy Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarczej i bezpieczeństwa z ośmioma śródziemnomorskimi krajami arabskimi (Algierią, Marokiem, Tunezją, Egiptem, Jordanią, Autonomią Palestyńską, Libanem i Syrią) oraz Izraelem i Turcją. Koncepcja ta była silnie lansowana przez Francję, gdyż miała nadzieję zaprezentować tam swój wizerunek „mocarstwa śródziemnomorskiego” konkurencyjnego dla Niemiec, które według Francji rozwijały swoje wpływy w Europie Środkowej i Wschodniej. „Po zniszczeniu muru na wschodzie, Europa winna teraz zbudować most na południu” powiedział Jacques Chirac w Kairze w 1996 r. Partnerstwo zakładało trzy podstawowe cele: promocję stosunków gospodarczych i finansowych za pośrednictwem strefy wolnego handlu mającej funkcjonować począwszy od 2010 r.; ustanowienie obszaru stabilności i pokoju oraz poszanowania praw człowieka; rozwój wymiany kulturalnej służącej wzajemnemu dialogowi i zrozumieniu¹¹⁵.

¹¹³ *Déclaration de politique générale du Gouvernement à l'Assemblée nationale*, op. cit. s. 400.

¹¹⁴ Discours du président Jacques Chirac du 31 août 1995, op. cit. s. 616.

¹¹⁵ Dominique Lecuyer, op. cit. s. 44; Justyna Zając, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

Za czasów prezydentury Jacquesa Chiraca Francja w pokojowym procesie palestyńsko-izraelskim domagała się dla Unii politycznej roli proporcjonalnej do jej zdolności udzielania pomocy finansowej dla Autonomii Palestyńskiej. Nie oznaczało to, że Francja zrezygnowała z własnej „polityki arabskiej”, a przynajmniej z utrzymywania mitu, że taką politykę prowadzi. Nie zrezygnowała też z instrumentalnego wykorzystywania w regionie znaku firmowego Unii Europejskiej w realizacji własnych celów politycznych. Na dorocznym spotkaniu z francuskimi ambasadorami w Paryżu 29 sierpnia 1996 r. prezydent J. Chirac stwierdził, że należy w ramach Unii Europejskiej wypracować architekturę bezpieczeństwa uwzględniającą związki z Afryką Śródziemnomorską i Bliskim Wschodem, gdzie Francja ma określoną odpowiedzialność wynikająca z historii¹¹⁶.

Na początku lutego 2002 r. Francja zaproponowała utworzenie państwa palestyńskiego i doprowadziła nawet do tego, że Unia Europejska, wbrew stanowisku Wielkiej Brytanii popierającej w tej sprawie stanowisko USA, odcięła się od polityki amerykańskiej na Bliskim Wschodzie. Uczestnicząc po raz pierwszy 11 lutego 2002 r. w pracach Organizacji Konferencji Islamskiej w Istambule Javier Solana, ówczesny Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB oświadczył, że na Bliskim Wschodzie Europa nie zamierza czekać na Waszyngton, aby przygotować przyszłość. Polityka Francji dała szansę dyplomacji europejskiej na działanie na rzecz palestyńskiej państwowości na podstawie porozumień z Oslo i słusznego prawa Izraela do pokoju i bezpieczeństwa.

Przed zmianami, jakie spowodowała w regionie śródziemnomorskim „arabska wiosna”, po obu stronach Morza Śródziemnego istniało przeświadczenie, że bez uregulowania konfliktu na Bliskim Wschodzie, jak też napięcia związanego z Saharą Zachodnią, południowi partnerzy Unii Europejskiej nie będą w stanie w sposób konstruktywny uczestniczyć w Unii dla Śródziemnomorza. Ekspert z maghrebskich krajów partnerskich Unii dla Śródziemnomorza uważali, że jeśli sprzeczności w regionie Morza Śródziemnego nie zostaną rozwiązane, a celem Unii będzie tylko realizacja wielkich projektów gospodarczych i ekologicznych wiążących obie strony, to dochodzić będzie do radykalizacji sytuacji politycznej. Sformułowali więc prognozę, że „Wybory, jakich dokona region, których dzisiejsza Europa (UE), jak się okazuje, nie jest w stanie wziąć na siebie, w dużym stopniu określą zewnętrzne mocarstwa – Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny”¹¹⁷.

¹¹⁶ Documents d'Actualité Internationale, nr 20, 15.10.1996, s. 816.

¹¹⁷ Les perspectives géopolitiques en Méditerranée: 2100 et après ? Programme de la XII-ème Session du Forum International de Réalités, 23 et 24 avril 2009, Hammamet.

W 2008 r. z inicjatywy Francji powstała Unia dla Śródziemnomorza, nosząca oficjalną nazwę Proces barceloński. Unia dla Śródziemnomorza. Unia skupiała 43 państwa, wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej i 12 państw partnerskich z południowego i wschodniego brzegu Morza Śródziemnego, łącznie z Autonomią Palestyńską, oraz Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Czarnogórę i Monako. Miała na celu rozwój partnerstwa euro-śródziemnomorskiego, czyli realizację polityki współpracy i integracji regionalnej na całym obszarze śródziemnomorskim. Mimo istnienia Procesu barcelońskiego, region Morza Śródziemnego na początku XXI w. zszedł na drugi plan wśród kierunków zainteresowania Unii Europejskiej skoncentrowanej głównie na rozszerzeniu i reformie instytucjonalnej. Unia dla Śródziemnomorza była próbą ponownego nadania aktualności problematyce śródziemnomorskiej i uczynienia z niej jednego z priorytetów francuskiej prezydencji w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2008 r.¹¹⁸

Zgodnie z intencjami prezydenta N. Sarkozy'ego ustalono, że należy współpracę w ramach Unii dla Śródziemnomorza zacząć od spraw najłatwiejszych. Za takie uznano ochronę środowiska i zachowanie zasobów Morza Śródziemnego, wytyczenie autostrad morskich i lądowych, ochronę cywilną, eksploatację odnawialnych źródeł energii oraz śródziemnomorski plan słoneczny, szkolnictwo wyższe i badania naukowe, uniwersytet euro-śródziemnomorski oraz inicjatywę śródziemnomorską w sprawie rozwoju przedsiębiorczości. Dopiero po tym zamierzano stopniowo przechodzić do rozwiązywania spraw znacznie trudniejszych, jak imigracja, bezpieczeństwo oraz walka z terroryzmem¹¹⁹. W deklaracji końcowej spotkania podkreślono, że nowa inicjatywa opiera się na celach i zasadach Deklaracji Barcelońskiej z 1995 r. i dotyczy intensyfikacji współpracy UE z krajami południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego. W deklaracji nie ma mowy o realizacji takich celów, jak demokracja i prawa człowieka, co oznaczało znaczący regres w stosunku do celów Procesu barcelońskiego¹²⁰. Jedną z najciekawszych inicjatyw realizowanych w ramach Unii dla Śródziemnomorza był śródziemnomorski plan słoneczny, którego celem było wykorzystanie w regionie Morza Śródziemnego odnawialnych źródeł energii¹²¹.

Niewiele wskazywało na to, że Proces barceloński. Unia dla Śródziemnomorza, przy tak sformułowanych celach i przy towarzyszą-

¹¹⁸ Por.: Nelly Jazra Bandarra, *Quelle union pour la Méditerranée*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne”, nr 519, juin 2008, s. 370–375.

¹¹⁹ Dominique Lecuyer, op. cit., s. 44.

¹²⁰ „Défense”, nr 136, novembre-décembre 2008, s. 32; *Quelle Union pour la Méditerranée*, „Géostratégiques”, nr 21, Novembre 2008.

¹²¹ Frédéric Ichay, Marie Schocher, *Le Plan Solaire Méditerranéen: une opportunité à l'international pour les entreprises françaises*, „Accomex”, nr 91, styczeń/luty 2010, s. 44–46.

cych jej różnicach zdań państw uczestniczących, wniesie coś nowego do Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Wielu krytyków zarzucało Unii dla Śródziemnomorza brak szerszych ambicji, szczególnie jakiegokolwiek wymiaru politycznego. Jacques Huntzinger, były ambasador Francji w Izraelu, odpowiedzialny za kulturalny wymiar UdŚ dowodził nawet (pomimo że konflikt izraelsko-palestyński stanowi najpoważniejszą przyczynę politycznych podziałów w regionie śródziemnomorskim), że „Unia dla Śródziemnomorza nie ma na celu rozwiązywania konfliktów politycznych ani ustanawianie lub narzucanie obowiązujących zasad w dziedzinie demokracji i praw człowieka. Opiera się na projektach o wspólnym znaczeniu, pilnych i koniecznych w podstawowych dziedzinach, jak trwały rozwój i ochrona środowiska”¹²². Wielość różnych opinii wyrażanych przez przedstawicieli Francji co do charakteru projektów, jakie powinny być realizowane w ramach Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza była przyczyną pewnego zamętu wokół celu tego przedsięwzięcia. Już w pierwszych miesiącach aktywności Unii dla Śródziemnomorza wystąpiły kontrowersje paraliżujące jej funkcjonowanie, związane z napięciem w stosunkach izraelsko-palestyńskich.

Francji nie udało się przekonać śródziemnomorskich partnerów do Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza. Tymczasem Unia Europejska nie ma dzisiaj innej propozycji współpracy dla partnerów śródziemnomorskich poza tym projektem. Jeszcze przed „wiosną arabską” sześciu ekspertów z Instytutu Studiów Bezpieczeństwa UE, w tym dwóch z Maghrebu, sformułowało opinię, że należy przede wszystkim uregulować konflikty i wyciszyć napięcia w regionie oraz położyć kres lub zahamować wzrost politycznego znaczenia sił islamistycznych w krajach południowego brzegu Morza Śródziemnego. Inną ważną sprawą było przekonanie reżimów krajów partnerskich z południa, że wolność i demokracja oraz reformy polityczne i gospodarcze w ich krajach nie są sprzeczne z poczuciem bezpieczeństwa¹²³.

Kolejne lata nie potwierdziły jednak, aby proces powolnego oddalania się od siebie dwóch brzegów Morza Śródziemnego został zahamowany. Hervé de Charette – ówczesny minister spraw zagranicznych Francji – jeden z architektów tego procesu, już jako Przewodniczący Izby Handlowej Francusko-Arabskiej, w 2009 r. pisał, że „Przyczyną tego [oddalania się], powszechnie uznaną, jest blokada polityczna będąca rezultatem konfliktu izraelsko-palestyńskiego i izraelsko-arabskiego”. Wymienił też dwie inne

¹²² *Entretien avec Jacques Huntzinger, La Méditerranée d'une rive à l'autre*, „Questions internationales”, mars-avril 2009, nr 36, s. 11.

¹²³ Roberto Aliboni i in. *Union pour la Méditerranée. Le potentiel de l'acquis de Barcelone*, ISS Report, Novembre 2008, nr 3, s. 17–25.

przyczyny – rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód, co pociągnęło za sobą zmniejszenie zainteresowania większości krajów Unii sprawami regionu śródziemnomorskiego oraz niezdolność krajów południowego wybrzeża Morza Śródziemnego do zaprezentowania wspólnego stanowiska wobec Unii Europejskiej z powodu rywalizacji między nimi. Apelował jednocześnie, aby utrzymać w podziale funduszy Unii Europejskiej dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa proporcje: 2/3 dla partnerów arabskich na południu i 1/3 na dla państw ze wschodu Europy¹²⁴.

Po roku od konferencji założycielskiej Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza trudno było mówić o normalnym funkcjonowaniu tej formy współpracy w regionie Morza Śródziemnego. Inicjatywa francuska utraciła dynamikę z powodu operacji Izraela przeciwko Strefie Gazy pod nazwą Twardy Ołów, trwającej od 28 grudnia 2008 r. do 18 stycznia 2009 r., Algieria wystąpiła przeciwko „pełzającej normalizacji” w ramach projektu stosunków z Izraelem. Przywódca Libii, pułkownik Kaddafi, nazwał francuską inicjatywę próbą podzielenia krajów arabskich. Wypowiadając się 23 stycznia 2009 r. w sprawie Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza nawoływał po operacji Izraela na Gazę, aby partnerzy północnoafrykańscy zrewidowali swoje uczestnictwo w Procesie. Rzeczywiście kryzys izraelsko-palestyński doprowadził do bojkotu przez śródziemnomorskie państwa arabskie solidaryzujące się z Palestyńczykami licznych spotkań organizowanych w ramach Procesu. Jednakże wątpliwości odnośnie do sposobu realizacji Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza pojawiły się również w samej Unii Europejskiej. W końcu czerwca 2009 r. belgijski minister spraw zagranicznych, Karel de Gucht, oskarżył Francję o zawłaszczenie przy współudziale Hiszpanii tej inicjatywy. Belgia domagała się, aby współprezydencja w Procesie barcelońskim. Unii dla Śródziemnomorza zbieżna była za każdym razem z prezydencją w UE¹²⁵.

Francja kierowała się przekonaniem, że wejście w życie Traktatu z Lizbony wzmocni UE i otworzy przed nią nowe perspektywy, dając szansę, aby w ramach zmodyfikowanego, zgodnie z oczekiwaniami południowych uczestników, partnerstwa eurośródziemnomorskiego rozwiązać problemy zasobów energetycznych, deregulacji rynków oraz presji migracyjnej. Miała przy tym świadomość obciążeń związanych z dziedzictwem historycznym, różnicami rozwojowymi oraz słabością instrumentów będących w dyspozycji obu stron. Kraje południowego brzegu Morza Śródziemnego, doceniając

¹²⁴ Hervé de Charette, *L'Union pour la Méditerranée: le monde des affaires en première ligne*, „Accomex. Analyse et réflexion sur les marchés extérieurs”, nr 87, Mai/Juin 2009, s. 7–8.

¹²⁵ www.medafrique.info, 30.06.2009.

pomoc finansową udzielaną im w ramach Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza przez Unię Europejską, niechętnie były uzależnianiu tej pomocy od jakichkolwiek warunków, np. dotyczących przestrzegania praw człowieka¹²⁶. Francji i pozostałym państwom UE chodziło przede wszystkim o to, aby zagwarantować adaptację regionu Morza Śródziemnego, rozumianego jako wspólnota krajów jego obu brzegów, do wyzwań XXI w. dotyczących gospodarki, ochrony środowiska oraz reorganizacji światowych rynków. Chodziło też o to, aby kraje śródziemnomorskie miały świadomość wspólnoty losu¹²⁷.

Dlatego też w ramach Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza próbowano organizować spotkania związane z realizacją przewidzianych projektów. Z inicjatywy wspólnej prezydencji francusko-egipskiej Procesu 25 czerwca 2009 r. odbyła się w Paryżu pierwsza konferencja na szczeblu ministerialnym w sprawie projektów o trwałym rozwoju. Z kolei 7 lipca 2009 r. odbyło się w Brukseli spotkanie ministrów finansów UdŚ, gdzie przedmiotem dyskusji był światowy kryzys finansowy. Jednakże ani inicjator projektu – Francja, ani jego uczestnicy nie byli do końca zadowoleni z tej aktywności. Kolejną próbę ożywienia współpracy w ramach Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza podjął 5 i 6 stycznia 2010 r. w Kairze francuski minister spraw zagranicznych i europejskich Bernard Kouchner, który spotkał się tam z ministrami spraw zagranicznych wielu krajów śródziemnomorskich, m.in. Egiptu, Hiszpanii, Tunezji i Jordanii. Próba ta oraz mianowanie sekretarza generalnego Procesu, którym został Jordańczyk Ahmed Massadeh, nie wystarczyły, aby doprowadzić do zwołania planowanego na 21 listopada 2010 r. drugiego szczytu w Barcelonie. Francja i Unia Europejska utraciły możliwość odegrania pierwszoplanowej roli w regionie, zwłaszcza w procesie pokojowym izraelsko-palestyńskim.

Istotną słabością Procesu barcelońskiego, która przeniosła się na kolejną fazę tego procesu w ramach Unii dla Śródziemnomorza, był brak zaangażowania w ten proces społeczeństwa obywatelskiego. Brakowało środków finansowych i organizacyjnych form działania społeczeństwa obywatelskiego w krajach Południa. Wynikało to z ograniczeń prawnych dla swobodnej ekspresji poglądów przez obywateli w tych krajach, uzasadnianych często wymogami walki z terroryzmem. Do tego procesu chciały się włączyć partie polityczne, związki zawodowe, organizacje biznesowe.

¹²⁶ Zob.: Stanisław Parzymies, *Bezpieczeństwo i współpraca w regionie Morza Śródziemnego – wielkie wyzwanie dla Europy*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2009, nr 3–4 (t. 40), s. 9–32.

¹²⁷ Jean Dufourcq, *L'Union pour la Méditerranée: un beau projet*, „Revue politique et parlementaire”, 2008, vol. 110, nr 1046, janvier-mars, s. 53.

Masowe protesty społeczne w ramach „wiosny arabskiej” potwierdziły jedynie w pełni słuszność analizy dotyczącej przyczyn radykalizacji społeczeństw w krajach arabskich. Rozwój sytuacji w tych krajach po „wiosnie arabskiej”, gdzie ster władzy przejęły partie religijne wskazuje natomiast, że w dalszym ciągu nie ma poczucia solidarności między uczestnikami Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza i ani Francja, ani Unia Europejska nie mogą się spodziewać sukcesów na krótką metę w polityce śródziemnomorskiej. Francja jest w dalszym ciągu zainteresowana intensyfikacją stosunków Unii Europejskiej z sąsiadami z Południa, nadania im bardziej ambitnej i skutecznej treści, uważając, że w regionie śródziemnomorskim należy to uczynić za pośrednictwem Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza¹²⁸ Prezydent Francji Nicolas Sarkozy przyznał w wystąpieniu telewizyjnym 27 lutego 2011, że „Ruchy arabskie mogą równie dobrze zatopić się w przemoc i przekształcić się w dyktatury gorsze jeszcze niż poprzednie”. Wzywał więc do mobilizacji pomocy ze strony Europy i próby przebudowy Unii dla Śródziemnomorza i jej dostosowania do nowej sytuacji¹²⁹.

W porozumieniu z Wielką Brytanią, Francja doprowadziła do zwołania 11 marca 2011 r. nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w sprawie Libii. Z inspiracji Francji Rada Europejska stwierdziła w przyjętej deklaracji, że „pułkownik Muammar Kaddafi musi natychmiast oddać władzę”, a jego rząd „utracił wszelką legitymację i przestał być dla Unii Europejskiej partnerem do rozmów”, natomiast „partnerem do rozmów” z Unią jest Tymczasowa Rada Narodowa¹³⁰. W połowie maja 2011 r. francuski dziennik „Le Monde” pisał o „żałosnym” stanowisku Unii Europejskiej wobec arabskiej rebelii, podkreślając, że Unia „nie ma jednolitej wizji stosunków z sąsiadami z południowego brzegu Morza Śródziemnego ani wspólnej linii postępowania wobec Libii”¹³¹.

Jak już wspomniano wcześniej, stanowisko Francji wobec zmian w świecie arabskim i oczekiwania dotyczące aktywności Unii Europejskiej po „arabskiej wiosnie” określił w kwietniu 2011 r. francuski minister spraw zagranicznych Alain Juppé. Pomylił się jednak, gdy wątpił, że poddanie się rygorom demokracji w krajach arabskich spowoduje wzrost zagrożenia ze strony islamskich fundamentalistów, gdyż właśnie tak się stało. Miał z kolei rację, gdy mówił, że warunkiem zaufania między UE i krajami arabskimi, których narody zbuntowały się, było rozwiązanie ważnych kwestii, głównie uregulowanie

¹²⁸ Alain Juppé, Louis Schweitzer, *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. 2008–2020*, Paris 2008, s. 67, 87.

¹²⁹ „Le Monde”, 1.03.2011, s. 11.

¹³⁰ Cyt. za: Jakub Kumoch, op. cit., s. 80.

¹³¹ Editorial. En Europe, la triste réalité du chacun pour soi, „Le Monde”, 14.05.2011, s. 1.

konfliktów, przede wszystkim konfliktu izraelsko-palestyńskiego, niezależnie od tego kto będzie sprawował rządy w krajach arabskich. Miał także rację wówczas, gdy apelował o pomoc gospodarczą dla tych krajów arabskich po rewolucjach ludowych, które nie są bogate w ropę i gaz, aby procesowi demokratyzacji towarzyszył proces rozwiązywania narosłych problemów ekonomicznych i społecznych. Zdaniem francuskiego ministra, jeśli ci, którzy dokonali tej rewolucji w krótkim czasie nie odczują korzystnych dla siebie zmian, będą łatwym celem dla organizacji fundamentalistycznych. Tak też się stało ponad dwa lata po „arabskiej wiosnie”.

Prezydent F. Hollande w wystąpieniu 27 sierpnia 2012 r. na temat polityki zagranicznej Francji w Pałacu Elizejskim przed francuskimi ambasadarami¹³² potwierdził dotychczasowy kierunek śródziemnomorskiej polityki Francji, w tym dotyczący roli Unii Europejskiej w regionie Morza Śródziemnego. Stwierdził, że „Śródziemnomorze projektów” jest ciągle celem Francji w regionie śródziemnomorskim, że dążeniem Francji jest, aby kompetencje Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza zostały lepiej wykorzystane, co powinno się dokonać z większym zaangażowaniem Unii Europejskiej. W kolejnym wystąpieniu wobec ambasadorów Francji, 27 sierpnia 2013 r., prezydent F. Hollande zmienił w tej sprawie zdanie. Stwierdził, że nie Unia dla Śródziemnomorza, a bardziej konkretny projekt współpracy śródziemnomorskiej, jakim jest Dialog „5 + 5”, wiążący z jednej strony pięć krajów południowej Europy (Francję, Hiszpanię, Maltę, Portugalię i Włochy) i z drugiej pięć krajów należących do Unii Maghrebu Arabskiego (Algierię, Libię, Maroko, Mauretanię i Tunezję), winien być obecnie główną płaszczyzną współpracy eurośródziemnomorskiej.

4. Konkluzje

1. Francja była i pozostaje mocarstwem europejskim, mającym najszerze interesy polityczne, gospodarcze, strategiczne i kulturalne w regionie Morza Śródziemnego, mocarstwem, które najbardziej angażuje się w rozwiązywanie licznych problemów regionu.

2. Od czasów prezydentury generała Charles’a de Gaulle’a Francja realizuje w regionie „politykę arabską”, popierając jednocześnie prawo Izraela do istnienia w bezpiecznych granicach.

3. Zakończenie zimnej wojny oraz „arabska wiosna” postawiły Francję przed koniecznością dostosowania swej polityki w regionie Morza

¹³² Discours de M. Le Président de la République-XXème Conférence des Ambassadeurs, op. cit., s. 3.

Śródziemnego do nowych wyzwań; zdaniem francuskich analityków ani w pierwszy, ani w drugim przypadku proces dostosowawczy do nowej sytuacji nie przyniósł zadawalających wyników.

4. Do realizacji swoich celów politycznych i gospodarczych w regionie Francja stara się wykorzystywać Unię Europejską, dbając m.in. o zapewnienie krajom regionu pomocy UE.

5. Priorytetowym obszarem zainteresowania Francji w regionie Morza Śródziemnego jest Maghreb, historycznie najdłużej pozostający w sferze zainteresowań i wpływów Francji.

6. Francja próbuje również, bez większego powodzenia, włączyć się w rozwiązywanie problemów Bliskiego Wschodu, popierając proces pokojowy izraelsko-palestyński.

7. Na Bliskim Wschodzie obiektem szczególnego zainteresowania Francji jest sytuacja w Libanie, co rzutuje również na podejście Francji do wojny domowej w Syrii.

8. „Arabska wiosna” zaskoczyła Francję, ale spowodowała zmianę jej polityki wobec arabskich krajów regionu, która polega na akcentowaniu potrzeby ich demokratyzacji. Kontynuowanie tej polityki zapowiedział kolejny prezydent Francji, F. Hollande. Jej trwałość zależy będzie jednak od charakteru procesów politycznych zachodzących w krajach arabskich regionu. Nie można wykluczyć, że w tych krajach na trwałe przejmą władzę partie islamskie i zahamują ich ewolucję w kierunku demokracji. Prorocze mogą się okazać słowa prezydenta N. Sarkozy’ego, który 27 lutego 2011 r. stwierdził, że „ruchy arabskie mogą równie dobrze zatopić się w przemocy i przekształcić się w dyktatury gorsze niż poprzednie”. W takiej sytuacji Francja, podobnie jak czyniła to w przeszłości, zapewne podejmie próby dostosowania się do nowej sytuacji.

9. Interesy polityczne, gospodarcze i kulturalne Francji w krajach arabskich regionu są tak rozległe, że francuska opinia publiczna może nie zaakceptować radykalnej polityki rządu wobec tych krajów, gdyby polityka ta miała w jakikolwiek sposób naruszyć te interesy.

10. Masowe protesty społeczne w ramach „arabskiej wiosny” w pełni potwierdziły słuszność wcześniejszych analiz, dotyczących przyczyn radykalizacji społeczeństw w krajach arabskich, jakimi były nierówności społeczne, masowe bezrobocie, brak elementarnej demokracji.

11. Brak współpracy między społeczeństwami obywatelskimi arabskich krajów śródziemnomorskich oraz Francji i innych krajów członkowskich Unii Europejskiej uważany jest za jedną z przyczyn braku zrozumienia dla polityki Francji i Unii Europejskiej w regionie Morza Śródziemnego.

12. Francja jest zainteresowana intensyfikacją stosunków Unii Europejskiej z sąsiadami z Południa, nadania im bardziej ambitnej i skutecznej treści,

uważając, że należy to uczynić za pośrednictwem Procesu barcelońskiego. Unii dla Śródziemnomorza.

13. Francja dostrzega, bacznie obserwuje i potępia aktywność Al-Kaidy na łuku kryzysowym ciągnącym się od Maroka do Iranu i nawołuje do przeciwstawienia się temu zagrożeniu.

14. Francja jako główny inicjator interwencji sił ONZ w Libii odpowiedzialna jest w większym stopniu niż inni uczestnicy tej interwencji za rozwój sytuacji w tym kraju, która destabilizuje region. W związku z tym to przed Unią Europejską stoi zasadnie, aby w ramach WPBiO, podejmując operację cywilną, a w razie potrzeby cywilno-wojskową, zapewnić Libii pokojowy proces przechodzenia do demokracji i stabilizacji wewnętrznej.

15. Francja zdecydowana jest nie dopuścić, by Iran zaczął produkować broń jądrową. Jest również zdecydowanie przeciwna pozostaniu Baszara Al-Assada na stanowisku prezydenta Syrii. Dostrzega w tym zagrożenie dla stabilności i pokoju na Bliskim Wschodzie i w całym regionie Morza Śródziemnego. Wśród stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ jest największą zwolenniczką interwencji zbrojnej przeciwko rządowi Syrii.

Bibliografia

- Boniface Pascal, *La France est-elle encore une grande puissance?*, Presses de Sciences PO, Paris 1998.
- Bozo Frédéric, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris 2012.
- Calies de Salies Bruno, *Kraje Maghrebu. Historia, polityka, społeczeństwo*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2012.
- Charillon Frédéric, *La politique étrangère de la France de la fin de la guerre froide au printemps arabe*, La documentation française, Paris 2011.
- Coudurier Hubert, *Le Monde selon Chirac. Les coulisses de la diplomatie française*, Editions Calmann-Lévy, Paris 1998.
- Juppé Alain et Louis Schweitzer, *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. 2008–2020*, La documentation française, Paris 2008.
- Kessler Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences PO, Paris 1999.
- Kodmani-Darwish Bassma, May Chartouni-Dubarry, *Le Liban ou les dérives du processus de paix*, IFRI, Paris 1996.
- Vaïsse Maurice, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Fayard, Paris 2009.
- Védrine Hubert, *Face à l'hyper-puissance. Textes et discours 1995–2003*, Fayard, Paris 2003.
- Vernet Henri et Thomas Cantaloube, *Chirac contre Bush. L'autre guerre*, Editions JC Lattès, Paris 2004.
- Villepin Dominique de, *Un autre monde*, Editions l'Herne, Paris 2003.

Rozdział III

Anna M. Sroka

Hiszpania

Do głównych kierunków polityki zagranicznej Hiszpanii należy utrzymanie dobrych stosunków z państwami basenu Morza Śródziemnego. Szczególnie ważnym obszarem polityki zagranicznej Hiszpanii – ze względu na położenie geopolityczne – są kraje Maghrebu. Tradycyjnie Madryt dąży do polepszenia i zacieśnienia stosunków z Marokiem, Algierią i Tunezją, choć i pozostałe kraje regionu, zwłaszcza te, które włączone zostały w Proces barceloński, zajmują ważne miejsce w polityce zagranicznej Hiszpanii. Kolejne rządy w Madrycie usiłowały zarówno konsolidować relacje bilateralne z państwami regionu, jak i inicjować tworzenie mechanizmów wielostronnej współpracy w ramach Unii Europejskiej. Nie brakuje jednak opinii, iż w ostatnich latach pozycja Hiszpanii w regionie śródziemnomorskim uległa osłabieniu, przede wszystkim za sprawą Unii dla Śródziemnomorza zaproponowanej przez francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Problemy wewnętrzne, głównie kryzys gospodarczy w 2008 r., spowodowały koncentrację kolejnych rządów hiszpańskich na kwestiach wewnętrznych. Niektórzy jednak zwracają uwagę na fakt, iż to swego rodzaju wycofanie się w ostatnich latach Hiszpanii z regionu śródziemnomorskiego i utrata pozycji inicjatora relacji eurośródziemnomorskich może mieć także pozytywne konsekwencje. Obecnie Hiszpania ma większą legitymację i w mniejszym stopniu jest obciążona własnymi problemami. Może zatem przeprowadzić reformulowanie polityki eurośródziemnomorskiej, co wydaje się nieuniknione ze względu na „arabską wiosnę”.

Celem autorki jest ocena pozycji Hiszpanii w regionie śródziemnomorskim, w tym także jej możliwości przeprowadzenia polityce eurośródziemnomorskiej. Zostanie także podjęta próba odpowiedzenia na pytanie, w jakim stopniu inicjatywy hiszpańskie na forum unijnym w zakresie polityki śródziemnomorskiej są próbą rozwiązania problemów wynikających z relacji dwustronnych Hiszpanii z krajami basenu śródziemnomorskiego. Dlatego też w pierwszej części niniejszego tekstu zostanie przed-

stawiona ewolucja polityki zagranicznej Hiszpanii wobec tego regionu na przestrzeni XX i XXI w. Następnie analizie poddane zostaną relacje dwustronne Hiszpanii z państwami zaangażowanymi w Proces barceloński, tj. z Algierią, Autonomią Palestyńską, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Libią, Libanem, Marokiem, Syrią oraz Tunezją; przedstawione zostaną główne płaszczyzny współpracy, kwestie sporne, a także wyzwania i zagrożenia, z jakimi musi zmierzyć się Hiszpania w relacjach dwustronnych z krajami basenu Morza Śródziemnego. Następnie omówione zostaną interesy i działania Hiszpanii w tym regionie z perspektywy relacji eurośródmorzeskich w ramach procesu integracji europejskiej.

1. Uwarunkowania, interesy i cele

W XX w. region śródziemnomorski był jednym z ważniejszych w polityce zagranicznej Hiszpanii¹. Współczesną politykę śródziemnomorską Hiszpanii uwarunkował okres reżimu frankistowskiego (lata 1939–1975) oraz pierwsze lata transformacji systemowej (lata 1975–1982). Już wówczas wyodrębnione zostały dwa subregiony, wobec których priorytety i mechanizmy polityki zagranicznej Hiszpanii różniły się w sposób znaczący. Pierwszy to kraje Maghrebu (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Mauretania), drugi to państwa Bliskiego Wschodu (Egipt, Jordania, Syria i państwa Zatoki Perskiej). Priorytetem hiszpańskiej polityki wobec regionu śródziemnomorskiego były i są nadal państwa Maghrebu. Wśród nich szczególne miejsce zajmuje Maroko, co nie powinno zaskakiwać, gdyż Hiszpanię i Maroko oddziela jedynie 14 kilometrów przez Cieśninę Gibraltarską.

1.1. Uwarunkowania

W okresie frankistowskim właściwie nie istniała spójna polityka Hiszpanii wobec regionu śródziemnomorskiego. Z niektórymi państwami Maghrebu reżim współpracował, choć współpraca była podszyta brakiem zaufania, z innymi był w otwartym konflikcie². Charakter stosunków Hiszpanii z państwami regionu obarczony był doświadczeniami związanymi z dekolonizacją

¹ Szerzej zob.: Anna Sroka, *Polsko-hiszpańskie stosunki bilateralne w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, w: Marian Wolański (red.), *Polityka Polski wobec organizacji i państw europejskich 1990–2002*, Arboretum, Wrocław 2003, s. 272–290.

² Nie bez znaczenia był fakt, że generał Franco doszedł do władzy podczas wojny domowej dzięki jednostkom militarnym usytuowanym na terytorium Afryki Północnej, w skład których wchodził także Arabowie. Ponadto podczas II wojny światowej kopalnie wolframu z Rif w Maroku w głównej mierze eksportowały go do Niemiec.

i marokańskimi rewindykacjami terytorialnymi. Po uzyskaniu przez Algierię niepodległości w 1962 r., Hiszpania jako jedyne spośród państw europejskich posiadała terytoria na północno-wschodnim obszarze Afryki. Do 1969 r. w jej skład wchodziło Sidi Ifni, do 1976 r. Sahara Zachodnia, a Ceuta i Melilla w dalszym ciągu są częścią terytorium Hiszpanii.

To właśnie konflikty terytorialne były głównymi punktami niezgody między Hiszpanią a Marokiem. W pierwszych dekadach frankistowskiego reżimu wzajemne stosunki między Madrytem a Rabatem były bardzo poprawne. Do polepszenia relacji Hiszpanii z Marokiem – po uzyskaniu w 1956 r. niepodległości – przyczyniło się wsparcie udzielone przez reżim Franco Mohammedowi V w procesie dekolonizacji. Nawet po sukcesji, gdy na tronie zasiadł Hassan II, stosunki hiszpańsko-marokańskie nadal cechowało zrozumienie, co przełożyło się na Porozumienie z Fez, podpisane w 1968 r., na mocy którego Hiszpania akceptowała ponowne przyłączenie Ifni do Maroka. Konflikt z Marokiem odrodził się na początku lat 70. za sprawą rewindykacji miast hiszpańskich w północnej Afryce – Ceuty i Melilli. Król Hasan II wykorzystał problemy, z jakimi borykał się reżim frankistowski po zamachu dokonanym przez ETA (1973 r.) na Carrero Blanco, namaszczonego przez Franco na sukcesora. Źródłem kryzysu podczas ostatnich lat trwania frankistowskiego reżimu stały się rewindykacje względem hiszpańskiej Sahary Zachodniej oraz współpraca Maroka, Mauretanii i Algierii.

Relacje Hiszpanii z Algierią niemalże od zawsze były pełne napięć. Wzmoczona współpraca Algierii ze Związkiem Radzieckim była trudna do zaakceptowania dla antykomunistycznego reżimu Franco. Wsparcie przez Algierię opozycji antyfrankistowskiej, w tym dla ETA i ruchu narodowościowego na Wyspach Kanaryjskich pod przewodnictwem Cubillo, jeszcze bardziej utrudniało wzajemne kontakty. Ponadto Algieria pozwoliła partyzantom z Frontu Polisario na prowadzenie działalności na swoim terytorium; umożliwiała to im prowadzenie akcji militarnych na terytorium Sahary Zachodniej.

Problem Sahary Zachodniej okazał się kluczowy w relacjach Hiszpanii z państwami Maghrebu. Ostatecznie Hiszpania musiała się wycofać z tego terytorium, co związane było z tzw. Zielonym Marszem – pokojową demonstracją zorganizowaną z inicjatywy marokańskiego rządu. Maroko wysłało 350 tys. obywateli i 25 tys. żołnierzy w marszu do granicy hiszpańskiej Sahary Zachodniej, licząc, iż presja stacjonujących tam osób doprowadzi do wycofania się Hiszpanii z tego terytorium. Zielony Marsz rozpoczął się 6 listopada 1975 r. W Hiszpanii w tym czasie narastał kryzys polityczny związany z agonią generała Franco. Ostatecznie Hiszpania, pod presją Maroka, podpisała 14 listopada 1975 r. porozumienia z Madrytu, na mocy których przekazała administrację Sahary Zachodniej w ręce Maroka i Mauretanii.

Porozumienia spotkały się z ostrą krytyką nie tylko frankistów, lecz także hiszpańskiej lewicy, zdaniem której w ich wyniku przekreślona została możliwość urzeczywistnienia idei samostanowienia dla ludu saharyjskiego³.

Podsumowując – polityka Madrytu wobec państw Maghrebu w okresie rządów generała Franco charakteryzowała się cyklicznymi konfliktami spowodowanymi obecnością Hiszpanii na kontynencie Afrykańskim. Głównym celem jej polityki było utrzymanie terytoriów w tej części świata, co po wycofaniu się Hiszpanii z Ifni dotyczyło przede wszystkim Sahary Zachodniej; zgodnie z wytycznymi ONZ z 1965 r. na Saharze Zachodniej powinien zostać przeprowadzona dekolonizacja. Madryt próbował nie dopuścić do tego, podsycając rywalizacje algiersko-marokańskie, zgodnie z frankistowską doktryną polityki zagranicznej, według której podzielony i skłócony Maghreb miał być najlepszą formą obrony hiszpańskich interesów. Pod koniec reżimu frankistowskiego i w pierwszych latach transformacji polityka ta została złagodzona, w efekcie problemów wewnętrznych Hiszpanii⁴.

Zupełnie inne były relacje reżimu frankistowskiego z państwami Bliskiego Wschodu. Wynikały one z dostosowania się do wydarzeń historycznych, a nie z zaplanowanej strategii. Wykluczenie Hiszpanii frankistowskiej na arenie międzynarodowej po II wojnie światowej spowodowało ożywienie jej relacji z Ameryką Południową i właśnie z Bliskim Wschodem. Chodziło przede wszystkim o znalezienie sojuszników na rzecz odrzucenia międzynarodowych sankcji wobec Hiszpanii, które były konsekwencją przyjęcia 12 grudnia 1948 r. przez ONZ rezolucji nr 32 (I). W efekcie tejże rezolucji w momencie powstawania w 1948 r. państwa Izrael, frankistowska Hiszpania była izolowana w środowisku międzynarodowym. Nie znalazła się więc wśród krajów, które uznały nowe państwo, co przyczyniło się do wzmocnienia relacji z państwami arabskimi. Od tego momentu rząd w Madrycie wspierał stanowisko arabskie na forach międzynarodowych, choć ze względu na swoją słabą pozycję międzynarodową mógł to robić jedynie w niewielkim zakresie. Nawet już po uzyskaniu przez Hiszpanię w 1955 r. członkostwa w ONZ (przy poparciu krajów arabskich), Madryt na forum tej organizacji popierał stanowisko krajów arabskich wobec konfliktu arabsko-izraelskiego. W 1967 r., po wojnie sześciodniowej, Hiszpania poparła rezolucję

³ Szerzej: Víctor Morales Lozano, *Relaciones hispano-marroquíes: un balance cuarenta años después de la independencia del Magreb*, „Awraq”, vol. XVII, 1996, s. 161–308; Jaime de Piniés, *La descolonización del Sáhara: un tema sin concluir*, Espasa Calpe, Madryt 1990.

⁴ Szerzej: María Dolores Algora Weber, *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco: la ruptura del aislamiento internacional (1946–1950)*, Biblioteca Diplomática Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madryt 1995; José Mario Armero, *La política exterior de Franco*, Planeta, Barcelona 1978; José Mario Armero, *La política exterior de España en democracia*, Espasa Calpe, Madryt 1989.

nr 242 Rady Bezpieczeństwa ONZ. Po wojnie Yom Kippur w 1973 r. poparła rezolucję nr 338, a w roku 1974 – rezolucje nr 3236 i 3237 Zgromadzenia Ogólnego ONZ dotyczące ochrony społeczeństwa palestyńskiego i uznania ich praw, w tym także prawa do samostanowienia. Już w okresie transformacji systemowej Hiszpania jako reprezentanta narodu palestyńskiego uznała Organizację Wyzwolenia Palestyny (OWP). W 1979 r. przewodniczący OWP Yasser Arafat został zaproszony przez rząd Adolfo Suareza do złożenia wizyty w Hiszpanii. Podczas tej wizyty zostało zainaugurowane otwarcie przedstawicielstwa OWP w Madrycie. Hiszpania uznała Izrael dopiero po zakończeniu transformacji systemowej; w epoce frankistowskiej nigdy relacje z tym krajem nie uległy normalizacji⁵.

Poparcie reżimu dla Palestyny zbliżało Hiszpanię do krajów arabskich. Jednak dojście do władzy w Egipcie, Iraku i Syrii sił panarabskich zmusiło reżim frankistowski do skoncentrowania się na stosunkach kulturalnych, co skutkowało podpisaniem na Bliskim Wschodzie całej serii porozumień kulturalnych. Narodziły się wówczas także relacje polityczne i dyplomatyczne. Gdy w latach 60. rozpoczął się rozwój gospodarczy Hiszpanii miały one odbicie w wymiarze ekonomicznym⁶. Dzięki nastawieniu proarabskiemu Hiszpania w najgorszych latach kryzysu gospodarczego lat 70. miała zagwarantowane dostawy surowców energetycznych, choć ceny tychże surowców nie były preferencyjne. Pierwsze porozumienia gospodarcze między Hiszpanią a krajami arabskimi zaczęto podpisywać w latach 80.

Podsumowując, polityka frankistowskiej Hiszpanii wobec Bliskiego Wschodu opierała się na popieraniu stanowiska arabskiego wobec kwestii palestyńskiej i nieuznawaniu państwa Izrael. Oficjalna retoryka reżimu, podkreślająca tradycyjną przyjaźń z krajami arabskimi i jego proarabskie działania na arenie międzynarodowej miały przełożenie na stosunki dwustronne. Odwoływanie się do wspólnej przeszłości z epoki Al-Andaluz, tj. czasu istnienia państwa arabskiego na terytorium dzisiejszej Hiszpanii, pomagało umacniać wzajemne relacje.

1.2. Interesy i cele

Politykę zagraniczną współczesnej Hiszpanii uwarunkowała spuścizna okresu reżimu frankistowskiego oraz pierwszych lat transformacji.

⁵ Miguel Hernando de Larremendi, Bárbara Azaola, *España, Mediterráneo y mundo árabe*, w: Juan Carlos Pereira (red.), *La política exterior de España (1800–2003)*, Ariel Historia, Barcelona 2003, s. 507–522.

⁶ Szerzej: Anna Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

Dojście do władzy w 1982 r. Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE) i konsolidacja systemu politycznego niejako rozpoczyna jej nowy rozdział. Zbiegło się to w czasie z finalizacją negocjacji akcesyjnych Hiszpanii do Wspólnot Europejskich. Musiała więc nastąpić reorientacja priorytetów hiszpańskiej polityki zagranicznej. Region śródziemnomorski, w szczególności Maghreb, stał się jednym z najważniejszych kierunków hiszpańskiej polityki zagranicznej; z czasem przekształciły się w jeden z najważniejszych filarów na drodze do osiągnięcia mocniejszej pozycji międzynarodowej Hiszpanii⁷.

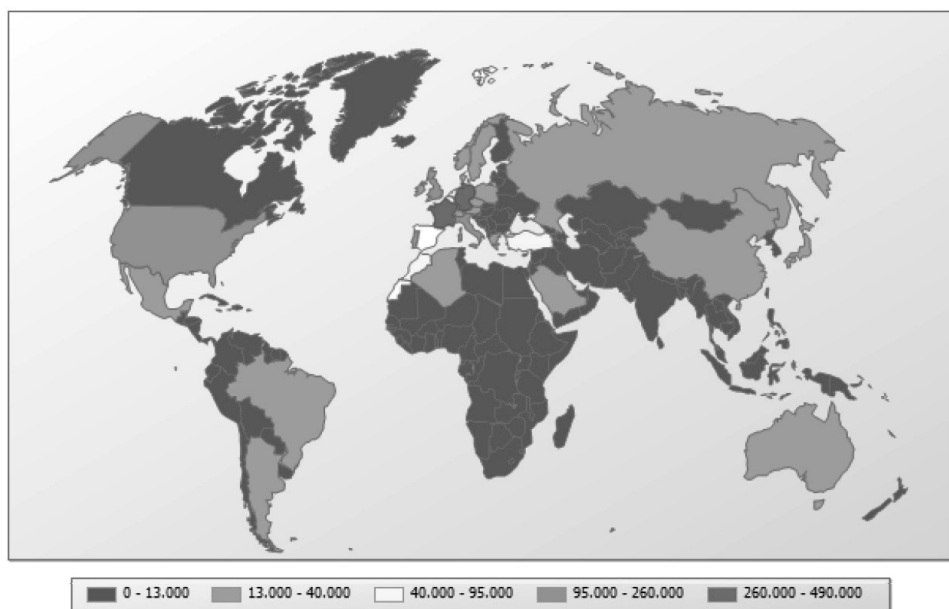
Dywersyfikacja agendy hiszpańskiej dokonywała się wraz z konsolidacją nowego podejścia wobec regionu – z polityki nakierowanej na zapewnienie interesów terytorialnych na politykę zorientowaną na stabilność i bezpieczeństwo regionu – co z czasem stało się priorytetem polityki hiszpańskiej wobec Maghrebu. Po raz pierwszy dyplomacja hiszpańska wypracowała w zakresie stosunków bilateralnych strategię mającą na celu normalizację stosunków hiszpańsko-maghrebiańskich. Miało to polegać na intensyfikacji współpracy politycznej, gospodarczej oraz finansowej. Instytucjonalizacja regularnego dialogu z państwami Maghrebu miała się dokonać dzięki traktatom o przyjaźni i dobrym sąsiedztwie. Takie umowy zostały podpisane z Marokiem w 1991 r., z Tunezją w 1995 r., najpóźniej z Algierią – z uwagi na wybuch wojny domowej – dopiero 2002 r. Traktat taki w 2008 r. został także podpisany z Mauretanią, co było związane z nasileniem się migracji z terytorium Mauretanii na Wyspy Kanaryjskie.

Drugim rodzajem umów, jakie zostały podpisane niemalże ze wszystkimi państwami regionu, były porozumienia ramowe i protokoły zakresie współpracy finansowej. Było to niezwykle ważne, gdyż stworzenie instrumentów gospodarczych i finansowych pozwoliło na wzrost inwestycji, a także zwiększenie salda handlowego, w tym ważnego z punktu widzenia gospodarki hiszpańskiej – eksportu. Obecnie eksport produktów hiszpańskich do Maroka, Algierii i Tunezji przewyższa eksport do trzynastu krajów południowoamerykańskich łącznie.

Całościowa polityka wobec Maghrebu miała także na celu zminimalizowanie napięć i sporów z krajami regionu, przede wszystkim z Marokiem i Algierią. Właśnie w wyniku działań na rzecz wzmocnienia mechanizmów wielostronnej współpracy w latach 1982–1996 rząd socjalistyczny Felipe

⁷ Szerzej: Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story, *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza Universidad, Madryt 1996; Miguel Hernando de Larremendi, Jesús Núñez Villaverde, *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb*, Ediciones La Catarata, Madryt 1996; Miguel Hernando de Larremendi, Bárbara Azaola, *España...*, op. cit.

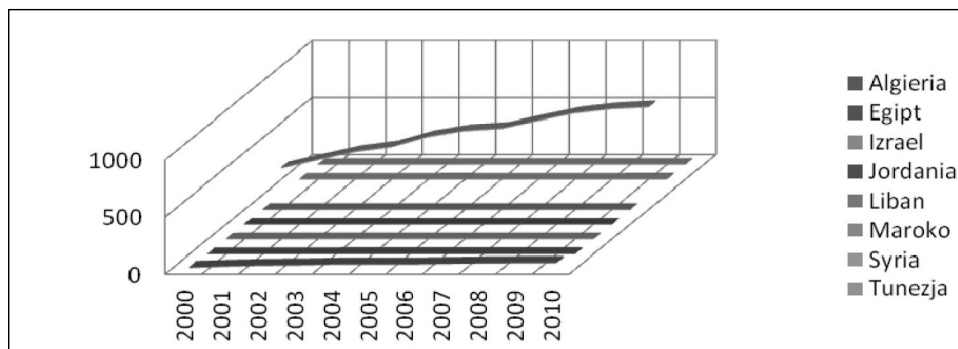
Gonzáleza próbował poprawić relacje z tymi krajami; rezultaty tych zabiegów były różne w przypadku obu państw. Niemniej rosnące zależności gospodarcze między państwami regionu i określenie wspólnych interesów miało przyczynić się do ugruntowania stabilności. Stworzenie sieci wspólnych interesów o charakterze wielosektorowym z czasem doprowadziło do sytuacji, w której kryzys w danym sektorze współpracy już nie przenosił się na całość relacji bilateralnych. Ponadto przekształcenie się Hiszpanii w receptora migracji z państw Maghrebu, doprowadziło do powstania mniejszości pochodzących z tych krajów na terytorium Hiszpanii. To z kolei przyczyniło się do rozwoju kontaktów między społeczeństwami i z czasem zaczęło skutkować przełamywaniem stereotypów, przekształcając się w jeden z filarów konstrukcji sąsiedztwa.



Mapa 1. Eksport Hiszpanii z podziałem na poszczególne kraje w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, *Estadísticas del comercio exterior español*, datacomex.comercio.es/CabeceraPersonalizada.aspx.

W latach 90. wydawało się, że intensyfikacja relacji bilateralnych wpłynęła na zmniejszenie punktów spornych, przede wszystkim między Hiszpanią a Marokiem. Jednak w latach 2001 i 2003 doszło do głębokich kryzysów hiszpańsko-marokańskich, które podkreśliły słabość relacji bilateralnych opartych jedynie na wymianie handlowej. Konstrukcja dobrego sąsiedztwa przestała być centralnym punktem agendy dwustronnej; powróciła epoka



Rysunek 1. Liczba obcokrajowców z poszczególnych państw przebywająca na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

* Dane obejmują wszystkich obywateli z krajów objętych badaniem, zarówno tych o statusie krótko-, jak i długoterminowym.

sporów. Powodów takiej sytuacji było kilka. Zakończone niepowodzeniem, w kwietniu 2001 r., negocjacje Maroko-Unia Europejska dotyczące rybołówstwa, choć z punktu widzenia globalnej gospodarki mało istotne, to bardzo ważne dla regionów hiszpańskich, takich jak Andaluszja czy Galicja, aktywowało spiralę negatywnych działań i aktów, które wpłynęły na relacje dwustronne. Pałace okazały się kwestie kontroli nielegalnej imigracji i różnice w stanowiskach między tymi krajami – znaczenie miał także brak wytyczenia granic wód terytorialnych. Jednak najważniejszą kwestią wydaje się stanowisko Hiszpanii wobec Sahary Zachodniej i jej poparcie dla Frontu Polisario, w sytuacji gdy Rabat odrzucał propozycję ujętą w Planie Bakera związaną z przeprowadzeniem na jej terytorium referendum dotyczącego samostanowienia⁸. Doprowadziło to do zajęcia przez Maroko niezaludnionej Wyspy Pietruszki i odwołania hiszpańskiego ambasadora w Rabacie. Maroko dało także do zrozumienia, że mogłoby zażądać zwrotu Ceuty i Melilli. Dopiero mediacje Colina Powella doprowadziły do sytuacji, w której oba państwa zgodziły się na powrót do sytuacji sprzed kryzysu. Kryzys spowodował ograniczenie oficjalnych kontaktów i zamroził współpracę, w tym zablokowana została umowa umożliwiająca zatrudnienie 20 tys. marokańskich pracowników na terytorium Hiszpanii. Jedynie wymiana handlowa nie została zablokowana. Normalizacja sytuacji nastąpiła dopiero w grudniu

⁸ Szerzej na temat Planów Bakera w: Ignacio Fuente Cobo, *Sáhara Occidental: Origen, evolución y perspectivas, de un conflicto sin resolución*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM08-2011SaharaOccidental.pdf.

2003 r. Po ataku terrorystycznym w Madrycie z 11 marca 2004 r. nastąpiło zbliżenie między Hiszpanią i wszystkimi krajami Maghrebu. Atak unaoczniał, nie tylko zresztą Hiszpanii, iż polityka wobec państw regionu powinna być skierowana na zmniejszenie zróżnicowania społeczno-gospodarczego, gdyż jest to jedyna droga do umocnienia bezpieczeństwa w regionie.

Po przystąpieniu Hiszpanii do Wspólnot Europejskich nastąpiła głęboka transformacja jej polityki wobec Bliskiego Wschodu. Uznanie państwa Izrael w 1986 r., co było warunkiem włączenia się w proces integracji europejskiej, nie tylko nie zniweczyło dobrych relacji Hiszpanii z krajami arabskimi, lecz wzmocniło jej zdolności mediatorskie w konflikcie na Bliskim Wschodzie. Utrzymanie dobrych relacji ze wszystkimi stronami konfliktu spowodowało, że kraj ten stał się gospodarzem Międzynarodowej Konferencji Pokojowej, która odbyła się w Madrycie w 1991 r. Hiszpania czynnie też uczestniczyła w procesie pokojowym; między innymi była pomysłodawcą utworzenia Kwartetu USA, Rosja, ONZ, UE. Obecnie Madryt nadal zgłasza gotowość odgrywania roli mediatora w konflikcie izraelsko-palestyńskim, jednocześnie stara się zachować neutralność. W głosowaniu na forum ONZ w 2012 r. Hiszpania poparła palestyńskie aspiracje, rok wcześniej wstrzymała się od głosu, w głosowaniu dotyczącym członkostwa Palestyny w UNESCO. Hiszpańska opinia publiczna tradycyjnie jest propalestyńska, co w 2009 r. spowodowało Rafaela Schultza, ambasadora Izraela w Hiszpanii, do oskarżenia społeczeństwa hiszpańskiego o antysemityzm. Jednak przeprowadzone badania sondażowe wskazują, iż społeczeństwo hiszpańskie nie jest przeciwko wspólnocie żydowskiej, lecz przeciw niektórym politykom realizowanym przez Izrael. Oficjalnie rząd Hiszpanii potępia nielegalne żydowskie osadnictwo na terytoriach okupowanych, ale importuje produkty z Izraela, nie doszukując się czy są one produkowane na terytoriach okupowanych, czy też nie. Jednocześnie Hiszpania jest jednym z najbardziej hojnych państw pod względem przekazywania środków na odbudowę Palestyny.

Zamachy z 11 września 2001 r. i początek wojny z terroryzmem spowodowały, iż region Bliskiego Wschodu stał się centrum polityki amerykańskiej⁹. Zbliżenie Madrytu z Waszyngtonem, które miało miejsce podczas rządów José Maríi Aznara z Partii Ludowej, przełożyło się między innymi na udział hiszpańskich wojsk w inwazji na Irak w marcu 2003 r. Po upadku reżimu Saddama Husseina rząd w Hiszpanii, włączył się w budowę międzynarodowych sił rekonstrukcji Iraku, w których to zintegrowane były państwa Ameryki Środkowej – Salwador, Honduras, Nikaragua, Dominikana.

⁹ Szerzej zob.: Justyna Zajac, *Polityka [USA] wobec Bliskiego Wschodu*, w: Justyna Zajac (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 137–158.

W 2003 r. w Madrycie odbyła się konferencja państw wspierających rekonstrukcję Iraku¹⁰.

Dojście do władzy José Luisa Rodrígueza Zapatero z PSOE, na fali sprzeciwu społecznego wobec udziału Hiszpanii w kampanii irackiej i zamachu na stacji Attocha w Madrycie w marcu 2004 r., doprowadziło do zmiany polityki proamerykańskiej, a tym samym polityki wobec Bliskiego Wschodu. Jedną z pierwszych decyzji nowego premiera było wycofanie wojsk z Iraku i stworzenie nowej inicjatywy współpracy wielostronnej obejmującej region śródziemnomorski, tj. Przymierza Cywilizacji, platformy współpracy między światem zachodnim i arabsko-muzułmańskim. Inicjatywa ta została oficjalnie zaprezentowana w 2004 r. i przejęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Po zwycięstwie Hamasu w 2006 r. w wyborach w Palestynie i inwazji Izraela na Liban, Hiszpania próbowała doprowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska na unijnym forum w sprawie bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, co jednak się jej nie udało. Problemy w urzeczywistnieniu tej inicjatywy nie przeszkodziły jednak w wysłaniu przez rząd hiszpański kontyngentu wojskowego składającego się z 110 żołnierzy w ramach misji UNIFIL II pod auspicjami ONZ.

2. Polityka Hiszpanii w regionie śródziemnomorskim

W tej części omówione zostaną relacje dwustronne Hiszpanii z poszczególnymi państwami regionu śródziemnomorskiego, które partycypowały w Procesie barcelońskim i są częścią Unii dla Śródziemnomorza, tj. z państwami Maghrebu: Algierią, Libią, Marokiem, Tunezją¹¹ oraz państwami Bliskiego Wschodu: Egiptem, Izraelem, Autonomią Palestyńską, Jordanią, Libanem, Syrią. W opisie relacji oceniane są dwa wskaźniki: dynamika obrotu handlowego (współpraca gospodarcza) i poziom migracji. Te właśnie obszary działania w regionie śródziemnomorskim są priorytetowe z punktu widzenia hiszpańskiej racji stanu.

¹⁰ Eduard Soler i Lecha, *Luces y sombras de la política mediterránea de Aznar*, w: *España en Europa 1986–2004*, selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_presentacion.html; Laura Feliu, *España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular – Un periodo excepcional*, Documento de trabajo n° 9 de la *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE*, Mayo 2005, s. 19.

¹¹ W hiszpańskiej polityce zagranicznej do państw Maghrebu zaliczana jest także Mauritania, która nie uczestniczy w polityce sąsiedztwa.

Algieria

Współpraca Hiszpanii z Algierią związana jest z surowcami energetycznymi, jak również z poszukiwaniem równowagi w stosunkach między państwami Maghrebu. Algieria jest także potencjalnym rynkiem zbytu dla hiszpańskich firm. W tym celu polityka hiszpańska dążyła do zbliżenia obu krajów i instytucjonalizacji współpracy. Zbliżenie między krajami wymagało przezwyciężenia wielu problemów. Jednym z nich były trudności związane z importem gazu z Algierii. Kolejny problem to Sahara Zachodnia, wpleciony w mozaikę skomplikowanych relacji w trójkącie Hiszpania-Maroko-Algieria. Hiszpańska polityka przez lata nie wypracowała strategii, która uniezależniłaby ją od rywalizacji między Marokiem a Algierią. Relacje hiszpańsko-algierskie były napięte jeszcze w okresie frankistowskim¹². Mimo że Hiszpania bardzo szybko uznała niepodległość Algierii i powołała nowego ambasadora, to napięcie między tymi krajami ideologicznie antagonistycznymi nie znikło. Nie przeszkodziło to władzom obu krajów wynegocjować umowę na dostawy gazu ziemnego z Algierii na 20 lat. Jednak w latach 80. kontrakt ten okazał się bardzo kosztowny dla Hiszpanii. Okazało się, iż wynegocjowane wielkości gazu były zbyt duże jak na potrzeby kraju. Klauzula „bierz albo płać” zobowiązywała Hiszpanię do płacenia za wielkości do których się zobowiązała, nawet jeżeli ich nie wykorzystywała, co stało się źródłem kryzysu w relacjach w pierwszej połowie lat 80.¹³. Kryzys ten miał ważne konsekwencje dla pozostałych wymiarów relacji dwustronnych i wpłynął negatywnie na wymianę handlową, aż do momentu podpisania w 1985 r. nowej umowy, która zakończyła spór.

Drugim punktem spornym między Hiszpanią a Algierią była Sahara Zachodnia. W latach 70. wsparcie Frontu Polisario podczas procesu deko-

¹² Rząd frankistowski w pierwszych lat wojny domowej udzielił poparcia Frontowi Wyzwolenia Narodowego (FWN). Wynikało to z potrzeby zagwarantowania sobie poparcia w świecie arabskim dla normalizacji sytuacji na forach międzynarodowych. Niewątpliwie było także instrumentem nacisku wobec Francji – tradycyjnego rywala Hiszpanii w Maroku i północno-wschodniej Afryce. Stanowisko to zmieniło się wraz z ogłoszeniem niepodległości protektoratu francusko-hiszpańskiego w Maroku i na początku konfliktów hiszpańsko-marokańskich w Ifni i na Saharze Zachodniej. W tym znaczeniu presja marokańskich nacjonalistów na terytoria kontrolowane przez Hiszpanię w północno-wschodniej Afryce spowodowała, że Franco zdecydował się zmienić politykę i wesprzeć Organizację Tajnej Armii (OAS) stworzoną przez Czarne Stopy (*pieds-noirs*) – byli przeciwni uniezależnieniu się Algierii, szerzej: M^a C. Ybarra Enriquez de la Orden, *La actuación del gobierno español en la independencia de Argelia*, w: B. López García, M. Hernando de Larramendi (red.), *España, el Mediterráneo y el mundo árabomusulmán. Diplomacia e historia*, Icaria, Barcelona 2010.

¹³ José María Portillo Puertas, *El papel del gas natural en las relaciones hispano-argelinas (1970–1985)*, UNISCI, Madryt 2000.

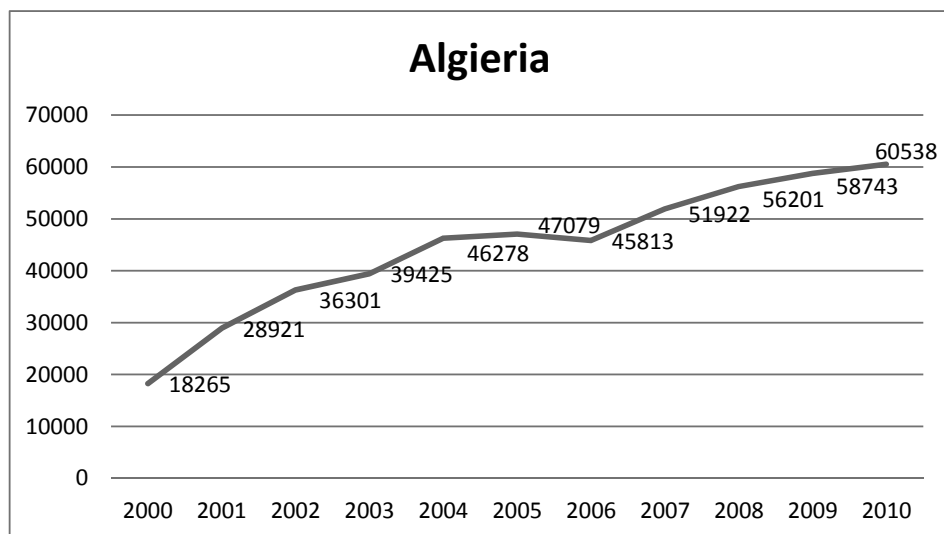
lonizacji Sahary Zachodniej wzbudziło wiele napięć między tymi krajami. Przekazanie przez Hiszpanię administracji Sahary Zachodniej w ręce Maroka i Mauretanii spowodowało zerwanie w 1977 r. stosunków dyplomatycznych – Algieria była zwolennikiem przeprowadzenia tam referendum niepodległościowego. Taka postawa Hiszpanii wynikała z potrzeby utrzymania dobrych stosunków z Rabatem, w imię obrony własnych interesów, w tym enklawami terytorialnymi w Ceucie i Melilli, oraz związanymi z połowami ryb i walką z nielegalną imigracją¹⁴. Po wygaszanie konfliktu o Saharę Zachodnią pojawił się kolejny problem – wspieranie przez Algierię w latach 80. przywódców ETA¹⁵.

Relacje hiszpańsko-algierskie wkroczyły w nową, bardziej dynamiczną fazę dopiero pod koniec lat 80. Wybuch wojny domowej w Algierii zahamował ten proces. Mimo to Hiszpania realizowała swoją politykę poprzez wizyty oficjalne oraz utrzymanie przedstawicielstw dyplomatycznych. W celu zabezpieczenia swoich interesów (przede wszystkim zaopatrzenia w surowce energetyczne, w tym budowa gazociągu) utrzymywała konsulat, mimo że większość placówek dyplomatycznych krajów europejskich była zamknięta. Gazociąg został otwarty w 1996 r., łącząc zasoby z Hassi R'mel z Hiszpanią. Prawdziwy przełom we wzajemnych stosunkach wiązał się z dojściem do władzy w Hiszpanii w 1996 r. Partii Ludowej. Nastąpił wówczas wzrost zainteresowania Madrytu Maghrebem, a ponowna wygrana José Marii Aznara w 2000 r. jeszcze wzmocniła ten kierunek. Zbiegło się to w czasie z normalizacją sytuacji politycznej w Algierii wraz z rozpoczęciem prezydentury przez Abdelaziza Buteflika w 1999 r. Wzmocnienia relacji z Algierią nastąpiło m.in. także w wyniku głębokiego kryzysu relacji Hiszpanii z Marokiem w 2000 r. To w tym okresie Hiszpania i Algieria podpisały: Traktat o Przyjaźni, Dobrym Sąsiedztwie i Współpracy; Porozumienie o Pomocy Prawnej w Sprawach Karnych; porozumienia dotyczące międzynarodowego transportu i tranzytu podróżnych oraz towarów, a także Protokół o Przepływie Osób. Liczba porozumień między Hiszpanią a Algierią była na tym samym poziomie co z Marokiem. Już za rządów José Luisa Rodrígueza Zapatero, po 11 marca 2004 r., do współpracy, obok kwestii energetycznych, włączono

¹⁴ Szerzej: Miguel Hernando de Larramendi, Aurelia Mañe, *Las relaciones hispano-argelinas durante los gobiernos de Felipe González (1982–1996)*, w: Antonio Marquina Barrio (red.), *Las Relaciones Hispano-Argelinas. Contexto histórico, desafíos y proyectos comunes*, D. Antonio Marquina Barrio, Madryt 2012.

¹⁵ Pomoc udzielana ETA była próbą stworzenia aktywnych instrumentów, za sprawą których można byłoby wywierać presję na Hiszpanię, w sytuacji zażyłych relacji, jakie wówczas łączyły Hiszpanię z największym rywalem Algierii w regionie – z Marokiem. Miało to także zniechęcić Hiszpanię do przyjmowania członków algierskiej opozycji wobec reżimu, takich jak np. Ben Bella.

służbę zdrowia oraz walkę z terroryzmem i problemy związane z imigracją (patrz rys. 2).



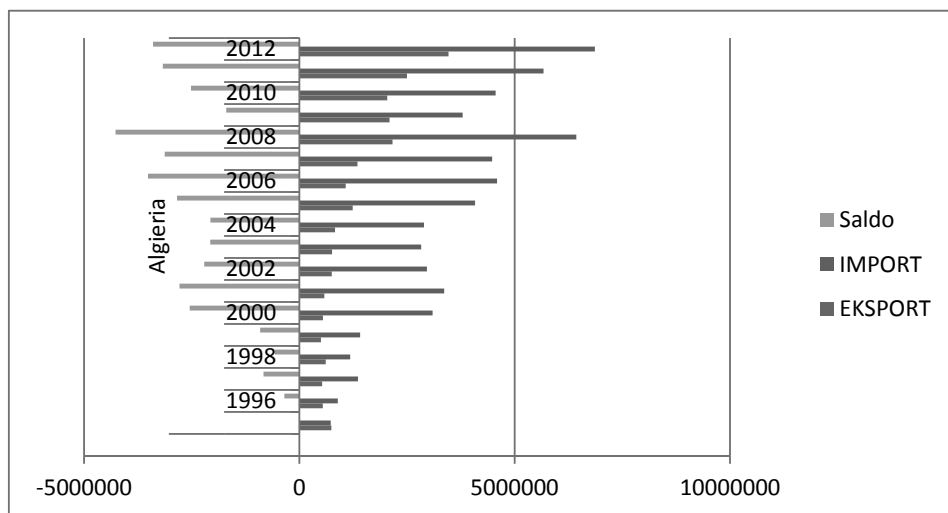
Rysunek 2. Liczba obywateli Algierii przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

* Dane dotyczą wszystkich obywateli Algierii przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko, jak i długoterminowym.

Pod koniec 2008 r. oba kraje podpisały konwencje o współpracy w zakresie bezpieczeństwa i walki z terroryzmem, która weszła w życie w marcu 2009 r. Ta konwencja obejmuje także przemyt narkotyków i handel ludźmi, co jest związane ze wzrostem działalności siatek organizujących przemyt imigrantów. To właśnie za rządów PSOE w latach 2004–2008 i 2008–2011 zdywersyfikowano agendę dwustronną i skonsolidowano relacje. Niemniej jednak relacje hiszpańsko-algierskie nie należą do bardzo intensywnych, czego dowodem jest także bilans handlowy¹⁶.

¹⁶ *Algeria, Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Alger, 2011, www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4508914.



Rysunek 3. Wymiana handlowa Hiszpanii z Algierią w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

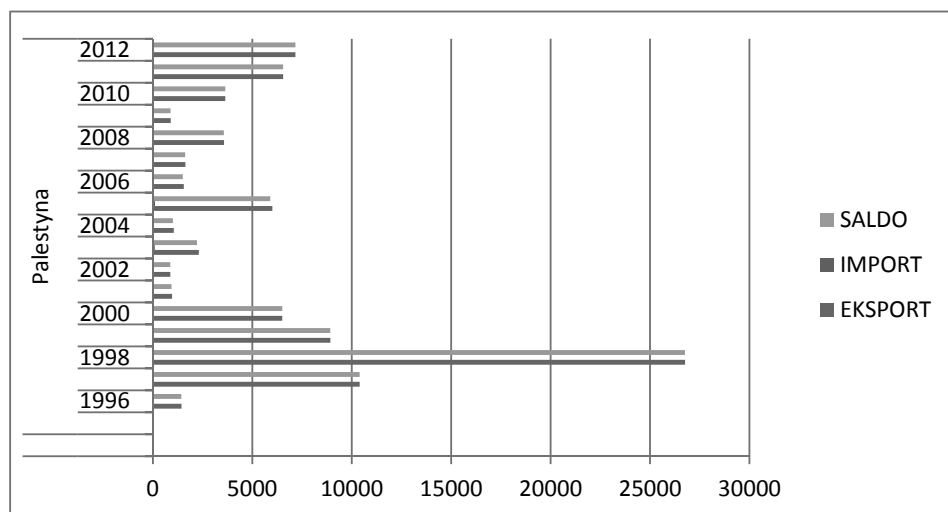
Autonomia Palestyńska

Hiszpania zgodnie z bullą papieską z 1913 r. była oficjalnym opiekunem miejsc świętych, w związku z tym utworzyła w Jerozolimie konsulat. Do pierwszej wojny arabsko-izraelskiej (1947) była to najlepsza forma zagwarantowania sobie wpływu w Palestynie; także w kontekście międzynarodowej izolacji Hiszpanii wynikającej z rezolucji ONZ z 1946 r.¹⁷ Reżim frankistowski aktywnie wspierał kwestię palestyńską na forum ONZ. Także w okresie hiszpańskiej transformacji systemowej stosunki hiszpańsko-palestyńskie były bardzo dobre. Jeszcze w maju 1977 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Hiszpanii podpisało z OWP zgodę na otwarcie biura w Madrycie. Do umocnienia dobrych stosunków doprowadziła także Konferencja Pokojowa z 1991 r. w Madrycie, która zapoczątkowała proces pokojowy i podpisanie w 1993 r. porozumień z Oslo, w których Izrael uznał OWP za reprezentanta Palestyńczyków. Jeszcze w 1994 r. podpisane zostało między Hiszpanią a Autonomią Palestyńską memorandum dotyczące współpracy naukowej, technicznej, kulturalnej, edukacyjnej. Hiszpania, począwszy od madryckiej konferencji opowiadała się za wielostronnym rozwiązywaniem konfliktu palestyńsko-izraelskiego, czego dowodem była propozycja zgłoszona

¹⁷ Szerzej: María Dolores Algora, *La cuestión palestina en el régimen de Franco*, w: Ignacio Álvarez Ossorio, Isaías Barreñada (red.) *España y la cuestión palestina*, La Catarata, Madryt 2003, s. 19–48.

podczas hiszpańskiej prezydencji w Unii Europejskiej w 2000 r. o stworzeniu Kwartetu złożonego ze Stanów Zjednoczonych, Rosji, ONZ i UE¹⁸. W lutym 2004 r. podpisano Porozumienie o Współpracy na lata 2004–2006, które było efektem pracy Wspólnej Komisji utworzonej w 1994 r.¹⁹. Hiszpania w ostatnich latach stała się także jednym z największych donatorów dla Palestyny – potroiła wielkość funduszy na rzecz tego terytorium z 22,9 milionów ECU w 1997 r. do 68,9 milionów euro w 2008 r.

Współpraca w zakresie gospodarczym nie jest znacząca, na co również wskazuje saldo wymiany handlowej (rys. 4). Eksport hiszpańskich produktów na terytorium palestyńskie związany jest kredytami typu FAD, narzędziem stworzonym przez hiszpańskie Ministerstwo Turystyki i Handlu mającym na celu wsparcie rodzimych przedsiębiorstw produkcyjnych. Ograniczenie dostępu do tych kredytów spowodowało – począwszy od roku 2000 – spadek eksportu.



Rysunek 4. Wymiana handlowa Hiszpanii z Autonomią Palestyńską w latach 1995–2012 (w euro)

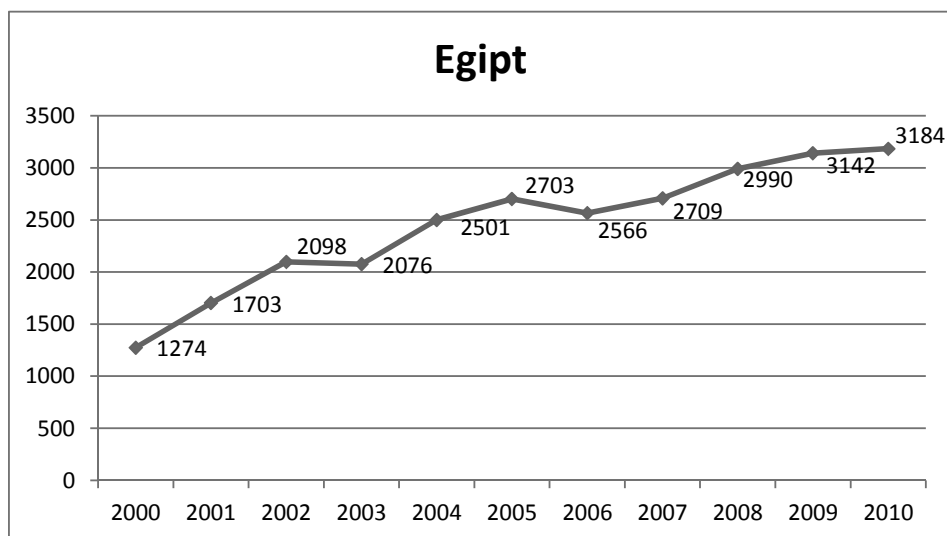
Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

¹⁸ Anna Sroka, *Hiszpańskie i polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej: porównanie*, w: Anna Sroka, Rubén Darío Torres Kumbrian (red.), *Polska i Hiszpania w Unii Europejskiej: doświadczenia i perspektywy*, ASPRA-JR; Warszawa 2012, s. 61–87.

¹⁹ *Palestina. Informe Económico y Comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Tel Aviv, 2006, s. 1–31.

Egipt

Egipt w czasach powojennych był jednym z liderów Bliskiego Wschodu. W odróżnieniu od ówczesnych relacji Wielkiej Brytanii i Francji z tym krajem, stosunki hiszpańsko-egipskie były dobre, ponieważ nie istniały kwestie sporne dotyczące procesu dekolonizacji. Hiszpania i Egipt wzajemnie się potrzebowały do działań politycznych w stosunkach międzynarodowych. Reżim frankistowski potrzebował wsparcia krajów arabskich na forum ONZ, a król Egiptu Faruk I i później prezydent Gamal Abdel Nasser cenili poparcie i stanowisko Hiszpanii wobec kwestii palestyńskiej.



Rysunek 5. Liczba obywateli Egiptu przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

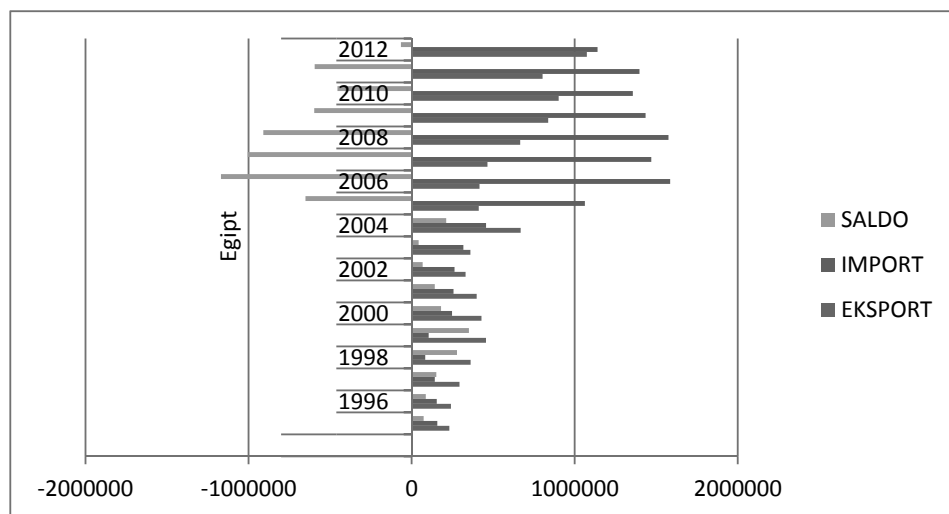
Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

* Dane dotyczą wszystkich obywateli Egiptu przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko-, jak i długoterminowym.

Ambasada Hiszpanii w Kairze została utworzona już w 1949 r., co świadczyło o bardzo dużym zainteresowaniu Hiszpanii tym krajem. Jednak począwszy od kryzysu sueskiego z 1956 r., Hiszpania w wyniku nacisków, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, przestała oficjalnie realizować politykę proegipską, koncentrując się we wzajemnych relacjach na kulturze. Taka sytuacja miała miejsce aż do końca dyktatury frankistowskiej. Dopiero po śmierci generała Franco i stabilizacji systemu demokratycznego w Hiszpanii nastąpiła intensyfikacja stosunków z Egiptem – podpisano nowe porozumienia i umowy. Szczególnie intensywne kontakty miały miejsce w latach

1991–1995. Zawarto wówczas umowy o współpracy gospodarczej i przemysłowej, nauki, transportu, inwestycji, a także ekstradycji. Zacieśnienie współpracy przyczyniło się do wzrostu liczby obywateli Egiptu przebywających na terytorium Hiszpanii. W okresie rządów José Luisa Rodrígueza Zapatero doszło także do podpisania Traktatu o Przyjaźni i Współpracy (2008)²⁰.

Jednak mimo zawartych umów bilateralnych do końca lat 90. współpraca gospodarcza między Hiszpania i Egiptem miała bardzo ograniczony charakter. Dopiero w roku 2000 Hiszpania znalazła się wśród głównych inwestorów, plasując się na czwartym miejscu – za Stanami Zjednoczonymi, Francją i Wielką Brytanią. Wzrost inwestycji hiszpańskich miał związek z aktywnością Union Fenosa, która inwestowała w przemysł wydobywczy gazu. Dzięki tym inwestycjom Hiszpania zaczęła importować gaz i obecnie 8% konsumowanego w Hiszpanii gazu pochodzi właśnie z Egiptu. W ostatnich latach wymiana handlowa z Egiptem wykazuje tendencję wzrostową²¹.



Rysunek 6. Wymiana handlowa Hiszpanii z Egiptem w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

²⁰ Barbara Azaola Piazza, Ignacio González González, *Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y musulmán: Egipto*, „Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos”, 2012, nr 12, s. 105.

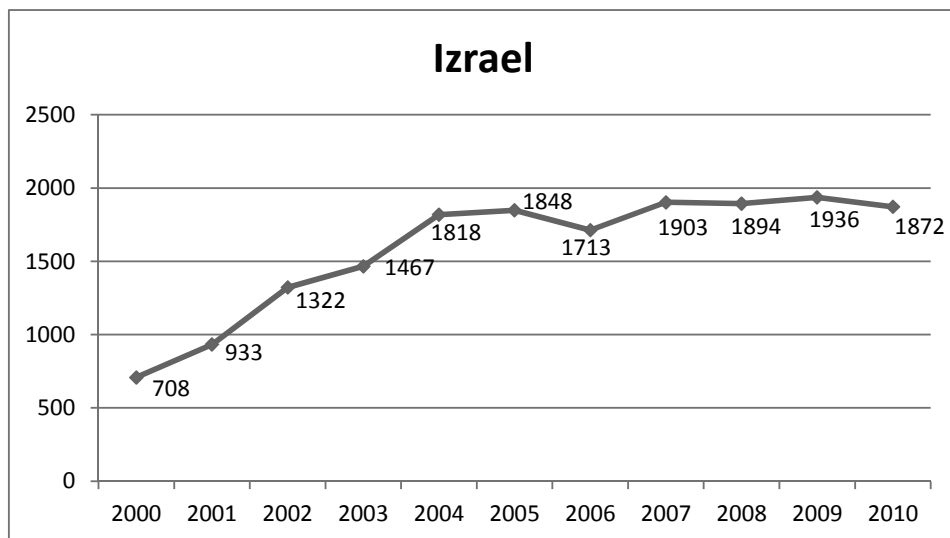
²¹ *Egipto. Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Cairo, 2013, www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Egipto/Monografia/Documents/EGIPTO_FICHA%20PAIS.pdf.

Izrael

Po proklamowaniu niepodległości w maju 1948 r. Izrael nawiązał stosunki dyplomatyczne ze wszystkimi państwami zachodnimi, prócz Hiszpanii. Ponadto w 1949 r. Izrael poparł na forum ONZ brak zgody na normalizację stosunków dyplomatycznych z Hiszpanią i stanął na czele państw, które opowiadały się za izolacją frankistowskiej Hiszpanii. Działania te wpłynęły na poparcie udzielone przez Hiszpanię Palestynie oraz brak unormowania stosunków dyplomatycznych z tym państwem aż do upadku dyktatury. Proarabskie nastawienie frankistowskiego reżimu przejawiało się także stosunkiem Hiszpanii do kolejnych konfliktów, które wybuchały na Bliskim Wschodzie. Między innymi do pierwszej wojny izraelsko-arabskiej z 1948 r. – rząd hiszpański sankcjonował sprzedaż uzbrojenia dla Syrii, Libanu i Egiptu, natomiast w 1967 r., podczas wojny sześciodniowej, poparł rezolucją 242 Rady Bezpieczeństwa ONZ. Mimo iż hiszpańskie władze realizowały politykę propalestyńską, Madrytowi udało się utrzymać dobre relacje ze Stanami Zjednoczonymi, a nawet rząd hiszpański przyjął na siebie obronę interesów amerykańskich w Egipcie i Mauretanii. W czasie wojny Yom Kippur w październiku 1973 r. władze hiszpańskie zapobiegły użyciu wojsk amerykańskich z baz usytuowanych na terytorium Hiszpanii, w celu obrony Izraela.

Wraz z transformacją systemu rozpoczął się okres zbliżenia Hiszpanii z Izraelem, którego ukoronowaniem było nawiązanie stosunków dyplomatycznych 17 stycznia 1986 r. Już w 1987 r. podpisano porozumienie dotyczące kultury oraz umowę o współpracy w zakresie turystyki. W kolejnych latach podpisane zostały porozumienia i umowy między innymi w zakresie transportu lotniczego, współpracy technicznej i naukowej, rolnictwa, energii, ochrony środowiska, rozwoju przemysłowego i technologicznego, w zakresie prawa karnego, cywilnego i handlowego, podatkowego oraz w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną. To, co wyróżnia stosunki hiszpańsko-izraelskie na tle pozostałych krajów regionu śródziemnomorskiego, to brak kwestii związanych z imigracją (rys. 7), dlatego też już w 1993 r. zniesiony został wymóg wiz²².

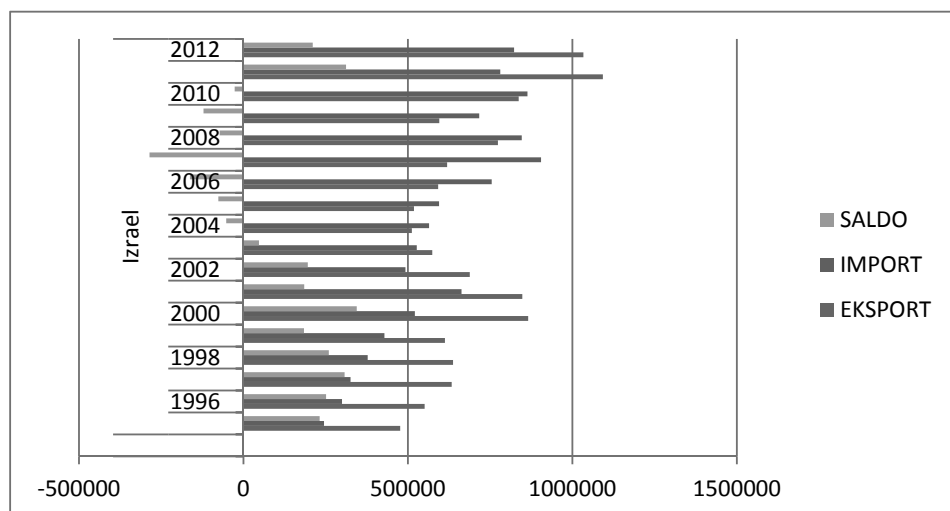
²² Szerzej: Ayape Amigot (red.), *España-Israel: un reencuentro en falso*, Ibn Battuta, Madryt 1987; Ignacio Díaz-Romero Fraile, *Las relaciones Hispano-Israelíes. Desde la creación del Estado de Israel hasta el establecimiento de relaciones (1949–1986)*, Madryt 2012, latitud194.com/web/wp-content/uploads/2012/12/Documenta01_IsraelEspana.pdf; Isidoro González García, *Relaciones España-Israel y el conflicto del Oriente Medio*, Biblioteca Nueva, Madryt 2001.



Rysunek 7. Liczba obywateli Izrael przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

* Dane dotyczą wszystkich obywateli Izraela przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko-, jak i długoterminowym.



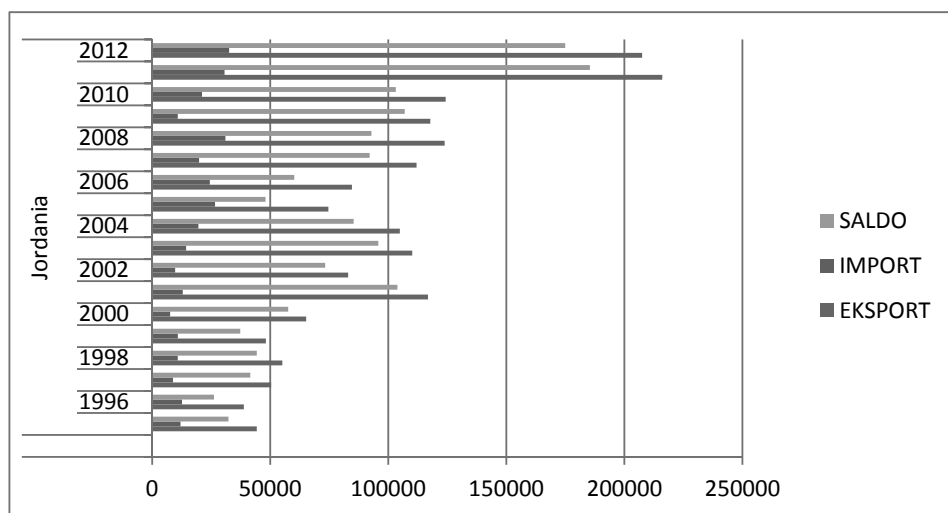
Rysunek 8. Wymiana handlowa Hiszpanii z Izraelem w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comerc exterior español, datacomex.comercio.es/.

Izrael jest głównym partnerem handlowym Hiszpanii wśród krajów Bliskiego Wschodu; plasuje się na trzecim miejscu za Arabią Saudyjską i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, wyprzedzając Egipt, Libię i Syrię. Kryzys gospodarczy z 2008 r. w Hiszpanii wpłynął na obniżenie wielkości wymiany handlowej. Jednak od 2010 r. wymiana handlowa między krajami rośnie²³.

Jordania

Reżim frankistowski bardzo szybko uznał nowo powstałe państwo jordańskie, już 25 maja 1946 r. nawiązano relacje dyplomatyczne. Generał Franco dla poprawy swojego wizerunku, tak na arenie krajowej, jak i międzynarodowej, zaprosił dopiero co wybranego króla Jordanii Abdullacha (wrzesień 1949 r.) mającego dobry wizerunek na arenie międzynarodowej²⁴. Nieco później, bo w roku 1950, podpisano jordańsko-hispańską Umowę o Przyjaźni. Wśród umów i porozumień normalizujących stosunki bilateralne między obu krajami należy wyróżnić porozumienie dotyczące transportu lotniczego



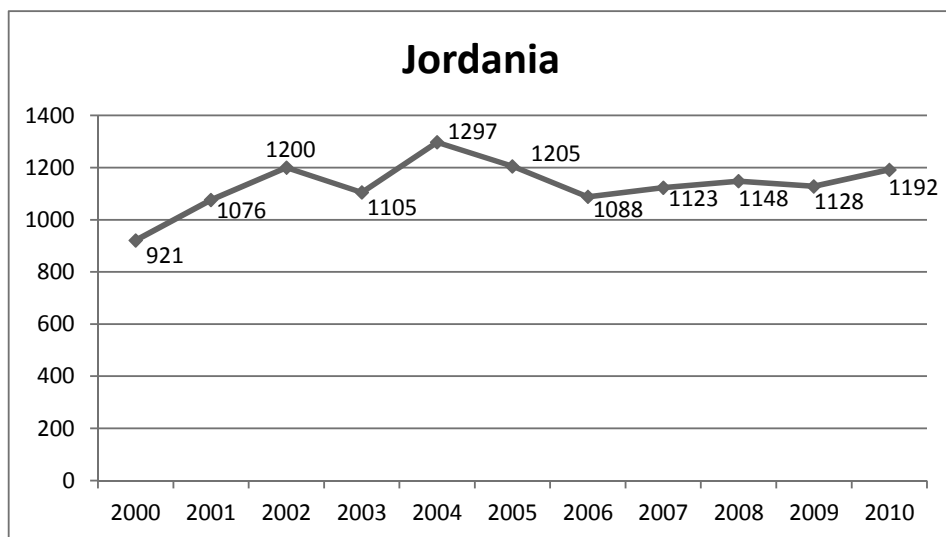
Rysunek 9. Wymiana handlowa Hiszpanii z Jordanią w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

²³ Israel, *Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Tel Aviv, 2012 www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomex/0,5310,5280449_5296128_5287111_4491441_IL,00.html.

²⁴ Szerzej: M. Pérez Mateo, *Las relaciones hispano-jordanas en tiempos del régimen franquista: la dimensión cultural y educativa*, Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos – REIM, nr 3, 2007.

(1977), Porozumienie Handlowe (1980), Umowę o Współpracy Kulturalnej, Naukowej i Technicznej (1993) i Umowę Wzajemnej Promocji i Ochronie Inwestycji (1999). Jordania, podobnie jak Autonomia Palestyńska, objęta została kredytami FAD, co wpłynęło na wielkość salda handlowego między obydwojoma krajami.



Rysunek 10. Liczba obywateli Jordanii przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

* Dane dotyczą wszystkich obywateli Jordanii przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko-, jak i długoterminowym.

Ostatnio współpraca hiszpańsko-jordańska obejmuje także kwestie bezpieczeństwa; w marcu 2011 r. podpisano Porozumienie o Współpracy w Zakresie Walki z Przestępczością. Nie wiąże się ono jednak w sposób bezpośredni z problemem imigracji (rys. 10), gdyż nie jest to palący problem w stosunkach dwustronnych. To, co jest charakterystyczne dla relacji między Hiszpanią a Jordanią, to brak kwestii spornych, ale i wspólnych interesów. Choć należy wspomnieć, że na rozwój kontaktów, przede wszystkim gospodarczych, znaczący wpływ miała przyjaźń między rodzinami królewskimi obu krajów²⁵.

²⁵ Jordania. *Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Ammán, 2012, www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4520237.

Liban

Stosunki dyplomatyczne między Hiszpanią a Libanem zostały zainicjowane w latach 1948–1953. W trakcie okresu frankistowskiego odbyło się kilka wizyt na poziomie ministerialnym. Wizyta prezydenta Libanu Camille Chamoun w Madrycie w 1957 r. była interpretowana jako wizyta ideologicznego sprzymierzeńca. Ostatecznie w tym okresie podpisano tylko jedną umowę bilateralną (1968) w zakresie Współpracy Technicznej i Turystyki. W latach 1975–1989 wzajemne relacje między krajami, z uwagi na wojnę domową w Libanie, faktycznie przestały istnieć.

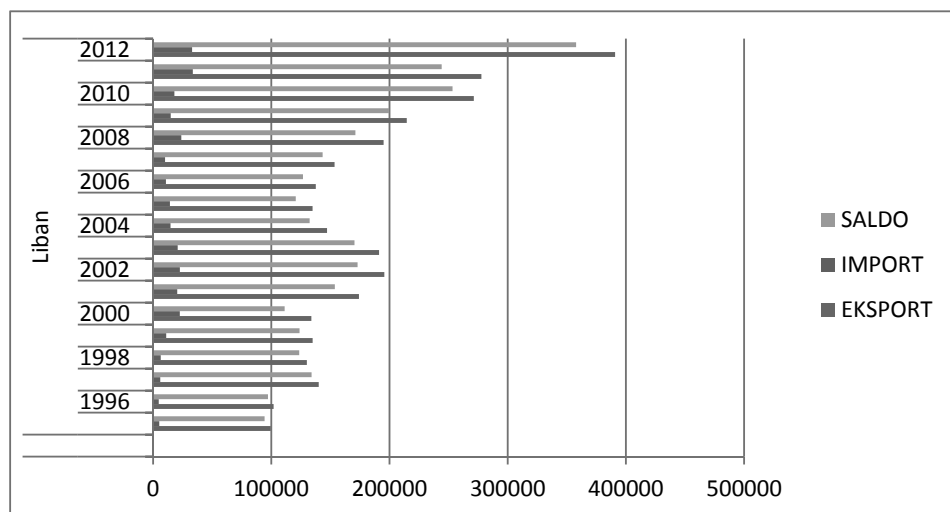
W roku 1990 rozpoczął się nowy okres w relacjach libańsko-hiszpańskich. W latach 1991–2000 odbyło się 39 wizyt hiszpańskich w Libanie i 21 libańskich w Hiszpanii²⁶. Szczególnie po Konferencji Pokojowej w Madrycie z 1991 r. i wraz z początkiem Procesu barcelońskiego, wizyty zostały zintensyfikowane. Umożliwiło to stworzenie w ramach agendy bilateralnej dwóch projektów dotyczących promowania inwestycji i współpracy technicznej i kulturalnej. Umowy te realizowane były zgodnie z interesami hiszpańskimi, gdyż z jednej strony umożliwiały wejście przedsiębiorstw hiszpańskich do zniszczonego działaniami wojennymi Libanu, a drugiej – wiązały się z promocją kultury i języka hiszpańskiego, co łączyło się z otwarciem Instytutu Cervantesa.

Nowy okres w relacjach z Bejrutem otworzył udział wojsk hiszpańskich w Tymczasowych Siłach Zbrojnych Organizacji ONZ w Libanie (UNIFIL), od 2006 r.²⁷. Kolejne wizyty na najwyższych szczeblach władzy, np.: premiera José Luisa Rodrígueza Zapatero w 2008 i 2009 r. czy króla Juana Carlosa i Felipe księcia Asturii odpowiednio w 2010 i 2008 r., miały związek właśnie z obecnością hiszpańskich żołnierzy w Libanie. W omawianym okresie wiele razy Liban odwiedzili ministrowie spraw zagranicznych i obrony. Od tego momentu najważniejszymi kwestiami stały się zagadnienia bezpieczeństwa, ustępując kwestiom związanym z procesem pokojowym czy z Procesem barcelońskim.

²⁶ Felipe González udał się do Libanu i do innych państw regionu we wrześniu 1995 r. w ramach hiszpańskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Choć wizyty dotyczyły procesu pokojowego między Izraelczykami a Palestyńczykami, to Felipe González wykorzystał je do spotkań z prezydentem Eliasem Hraui i premierem Rafikiem Hariri w celu nadania impulsu Konferencji Eurośródziemnomorskiej w Barcelonie, która miała odbyć się w listopadzie 1995 r. Dwukrotnie Liban odwiedził także kolejny premier Hiszpanii José María Aznar (1999 i 2002). Podczas pierwszej wizyty ponownie otwarto przedstawicielstwo handlowe Hiszpanii zamknięte w trakcie wojny domowej.

²⁷ Udział wojsk hiszpańskich w liczbie 1110 żołnierzy stacjonujących w południowym Libanie na granicy z Izraelem realizowany jest na mocy rezolucji ONZ nr 1701.

Znaczna liczba wzajemnych wizyt właściwie nie ma przełożenia na wymianę handlową. W latach 2009, 2010 i 2011 eksport do Libanu stanowił odpowiednio 0,13, 0,14 i 0,12% całości eksportu Hiszpanii. Podobnie – było w latach 2002, 2008 i 2011 – odpowiednio 0,01, 0,08 i 0,01%²⁸.



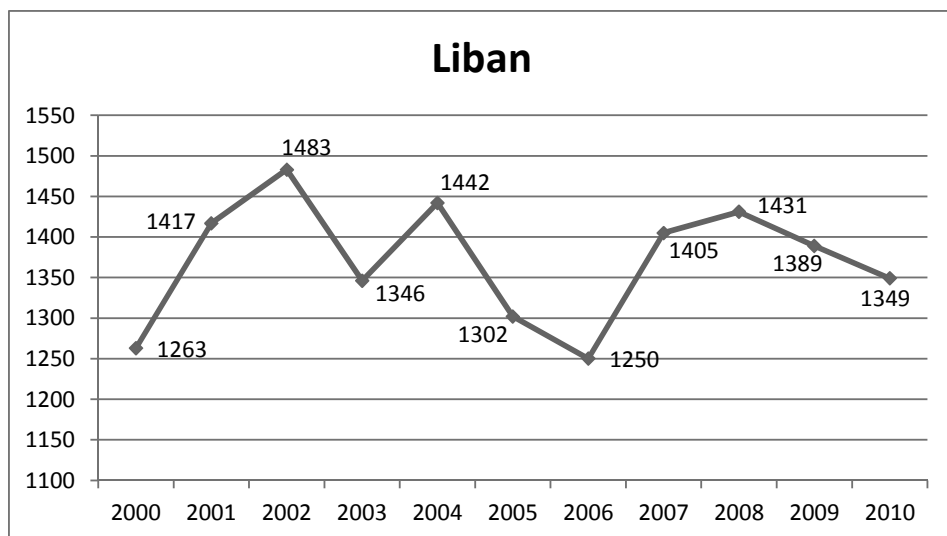
Rysunek 11. Wymiana handlowa Hiszpanii z Libanem w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

Obecnie Liban jest ważnym partnerem dla Hiszpanii, co wynika z udziału wojsk hiszpańskich w UNIFIL. Jednak historycznie Liban nigdy nie był kluczowym krajem w polityce zagranicznej Hiszpanii, odgrywał jednak ważną rolę w hiszpańskiej agendzie w ramach innych istotnych kwestii z punktu widzenia hiszpańskiej racji stanu, tj. w ramach pokoju na Bliskim Wschodzie czy Procesu barcelońskiego. Jakkolwiek w trakcie rządów Felipe Gonzáleza podjęta została próba rozszerzenia stosunków bilateralnych, przede wszystkim o wymiar gospodarczy, to począwszy od 1996 r., a więc od podpisania porozumień bilateralnych, nie wykonano żadnych spektakularnych kroków na drodze do intensyfikacji wymiany handlowej i zwiększenia inwestycji. W przypadku Libanu problem imigracji także nie wydaje się pierwszoplanowy²⁹.

²⁸ *Liban. Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Beirut Amman, 2012, www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Libano/ficha/Documents/LIBANO_FICHA%20PAIS_2012.pdf.

²⁹ Elvira Sánchez Mateos, *Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: Libano*, „Revista de Estudios Interacionales Mediterráneos”, nr 12, 2012, s. 141–160.



Rysunek 12. Liczba obywateli Libanu przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

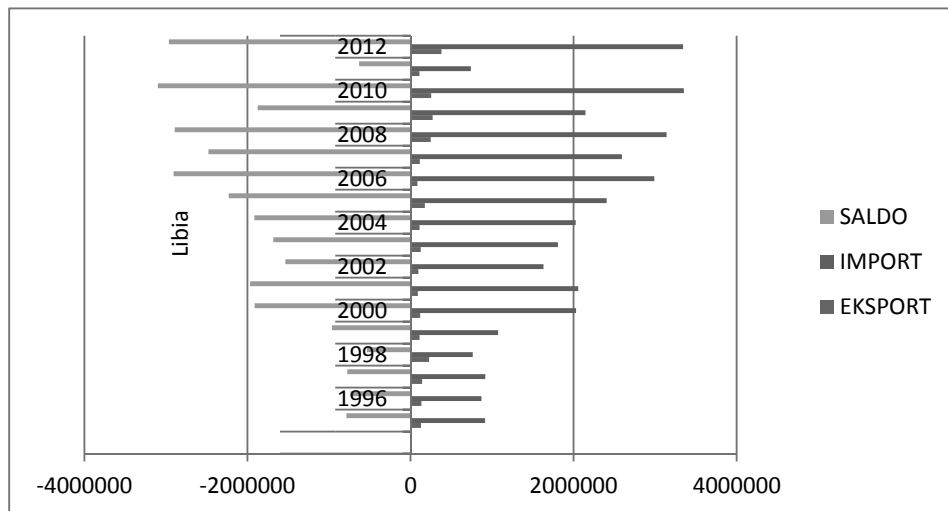
Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

* Dane dotyczą wszystkich obywateli Libanu przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko-, jak i długoterminowym.

Libia

Krótko po uzyskaniu w 1951 r. przez Libię niepodległości relacje hiszpańsko-libijskie nie wykraczały poza politykę przewyciężenia izolacji Hiszpanii na arenie międzynarodowej. W roku 1959 ustanowiono przedstawicielstwa dyplomatyczne, została podpisana także pierwsza umowa w zakresie kultury. Wzmogłą wymianę handlową zapoczątkowało dopiero odkrycie w 1959 r. w Libii złóż ropy naftowej. Od 1960 r. Libia stała się ważnym partnerem handlowym w zakresie surowców energetycznych. Wzajemne relacje handlowe wzmocniono mimo przejścia władzy w 1969 r. przez Muammara Kaddafiego. Dopiero włączenie Hiszpanii w proces integracji europejskiej i związana z tym utrata autonomii w relacjach z Libią spowodowało zamrożenie wzajemnych stosunków w latach 1985–2000. Jednak nawet w okresie embarga udało się Hiszpanii utrzymać z Libią współpracę energetyczną, mimo nacisków Stanów Zjednoczonych i państw europejskich. Począwszy od roku 2000 wymiana handlowa między tymi krajami wzrasta³⁰.

³⁰ Szerzej: Jesús Jurado Anaya, *Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: Libia*, „Revista de Estudios Interacionales Mediterráneos”, 2012, nr 12, s. 111–140.



Rysunek 13. Wymiana handlowa Hiszpanii z Libią w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

Nie bez znaczenia w utrzymaniu dobrych stosunków handlowych było zerwanie powiązań z Muammarem Kaddafim, gdy rozpoczęła się „wiosna arabska” i aktywne poparcie na forum międzynarodowym nowych władz, choć niewątpliwie było to posunięcie ryzykowne, biorąc pod uwagę, że 12,7% ówczesnego hiszpańskiego importu ropy naftowej i 1,7% gazu pochodziło właśnie z Libii³¹.

Cechą charakterystyczną wzajemnych relacji hiszpańsko-libijskich jest wzrost inwestycji hiszpańskich w tym kraju, przede wszystkim za sprawą wejścia na libijski rynek największej hiszpańskiej firmy naftowej – Repsolu. Stosunki dwustronne praktycznie ograniczają się do sektora energetycznego. Wskazują na to chociażby umowy i porozumienia podpisane między tymi krajami. Poza już wspomnianymi porozumieniami podpisane została jedna umowa w 2007 r. dotycząca promocji i ochrony wzajemnych inwestycji³².

Maroko

Relacje hiszpańsko-marokańskie były złożone i konfliktowe od uzyskania niepodległości przez Maroko w 1956 r. Źródłem tej sytuacji była obecność Hiszpanii w Afryce Północnej, zwłaszcza protektorat hiszpański ustanowiony

³¹ Boletín Estadístico de Hidrocarburos, Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, nr 159, Febrero 2011.

³² *Libia. Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Tripoli, 2012, www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4577393.

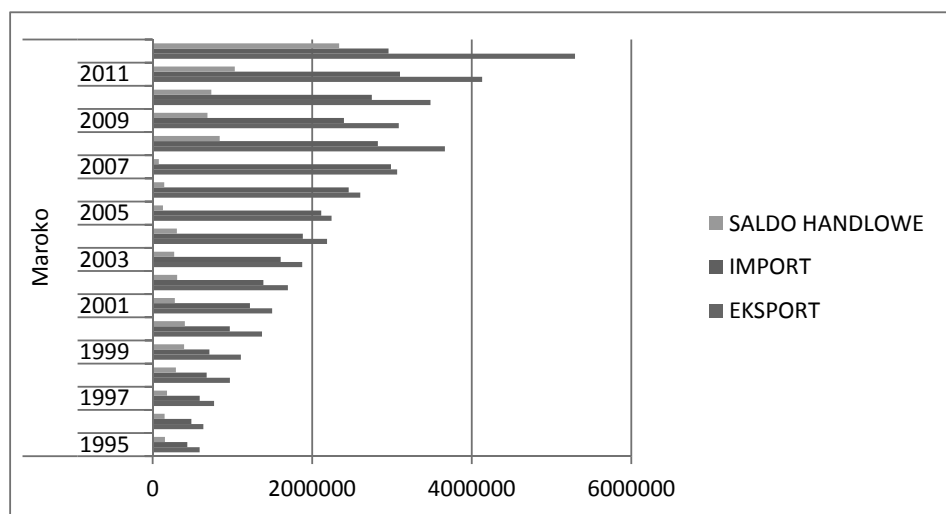
w 1912 r. Burzliwość wzajemnych relacji hiszpańsko-marokańskich obrazują umowy i porozumienia zawarte między tymi krajami, m.in. oddanie Maroku Tarfaya (1958), konflikt i oddanie Ifni (1969), Zielony Marsz i porozumienia z Madrytu oraz wycofanie się Hiszpanii z Sahary Zachodniej (1976), konflikty dotyczące połowów, a po nich Umowa o Przyjaźni i Współpracy (1991) i kolejny konflikt z lat 2001–2003, a w końcu normalizacja stosunków zainicjowana w 2004 r. Obecnie stosunki hiszpańsko-marokańskie są poprawne, co przejawia się aktywną współpracą bilateralną na różnych poziomach i w różnych obszarach. Niemniej jednak lista nieuregulowanych kwestii w relacjach hiszpańsko-marokańskich jest długa³³.

Do najważniejszych punktów spornych niewątpliwie zaliczyć należy kwestie terytorialne. To właśnie terytoria hiszpańskie w Afryce są źródłem permanentnych roszczeń Maroka wobec Hiszpanii. Chodzi o miasta w Afryce, tj. Ceutę i Melillę, oraz Skały de Vélez na Gomerze i Skały de Alhucemas oraz Wyspy Chafarinas i Pietruszki. Kulminacją napięcia o charakterze terytorialnym w ostatnich latach był konflikt z 2002 r. o Wyspę Pietruszki. Źródłem impasu we wzajemnych relacjach dyplomatycznych stał się oficjalny komunikat wydany przez Maroko o położeniu tej niezamieszkaney i niewielkiej wyspy (zaledwie 150 metrów kwadratowych powierzchni), znajdującej się 8 kilometrów od Ceuty, na wodach terytorialnych Maroka. Po mediacjach amerykańskiego sekretarza stanu, Colina Powella, oba kraje wróciły do stanu sprzed incydentu, zobowiązując się do pozostawienia wyspy niezamieszkałą.

Problem Sahary Zachodniej nie dotyczy tylko Maroka, o czym już było wcześniej wspomniane, lecz także Algierii. W wyniku Zielonego Marszu, zorganizowanego przez Maroko, na mocy porozumień z Madrytu z 1975 r., Hiszpania administrację i kontrolę terytorium przekazała w ręce Maroka i Mauretanii i w lutym 1976 r. wycofała się z Sahary. Doprowadziło to do proklamowania Arabskiej Demokratycznej Republiki Saharyjskiej. Status Sahary Zachodniej po dziś dzień nie został jednak uregulowany, mimo zapoczątkowania procesu dekolonizacji pod nadzorem ONZ (misja

³³ Relacje hiszpańsko-marokańskie są bardzo szczegółowo opisane w literaturze hiszpańskiej. Najważniejsze pozycje to: J.D. Torrejon Rodríguez, *Las relaciones entre España y Marruecos según sus Tratados internacionales*, „Revista Electrónica de Estudios Internacionales”, nr 11, 2006; Ruiz Miguel, *Las Relaciones Hispano-Marroquíes: ¿Vuelta a empezar?*, Análisis del Real Instituto Elcano, 27.02.2003; Edouard Moja, *Las relaciones hispano-marroquíes*, Editorial Alkazara, Málaga 2002; Barbara López García, Miguel Hernando de Larra-mendi, *El Sáhara occidental, obstáculo en al construcción magrebí*, Documento del Real Instituto Elcano, 23.03.2005; Cristóbal Ramirez, *El eterno asunto del Sahara*, „Política Exterior”, nr 103, 2005, s. 139–145; Mohamed Bouarfa, *Marruecos y España. El eterno problema*, Málaga 2002; Carla Fibla (red.) *España-Marruecos desde la orilla sur. La relación hispano-marroquí: opiniones e ideas*, Icaria, Barcelona 2005; Paloma González del Miño, *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI*, Madryt 2005.

MINURSO). Maroko nie dopuściło do przeprowadzenia referendum na tym terytorium, a kolejne kroki na drodze rozwiązania konfliktu – Plan Bakera I (2001) i II (2003) nie zakończyły się sukcesem³⁴. Porozumienie w sprawie statusu Sahary Zachodniej (Plan Baker II) zaaprobowany przez Radę Bezpieczeństwa pod nazwą „Plan Pokojowy dla wolnego samostanowienia narodu Sahary Zachodniej” został odrzucony przez Maroko, podobnie jak propozycja regionalizacji Sahary zintegrowanej w ramach państwa marokańskiego. Hiszpania w tej kwestii tradycyjnie przyjmowała pozycję „aktywnej neutralności”, która oznaczała okazywaną sympatię dla ludu saharyjskiego i jego prawa do samostanowienia. Premier hiszpański José Luis Rodríguez Zapatero w sposób bardziej jednoznaczny uznał, iż problem Sahary jest wewnętrzną kwestią Maroka.



Rysunek 14. Wymiana handlowa Hiszpanii z Marokiem w latach 1995–2012 (w euro)

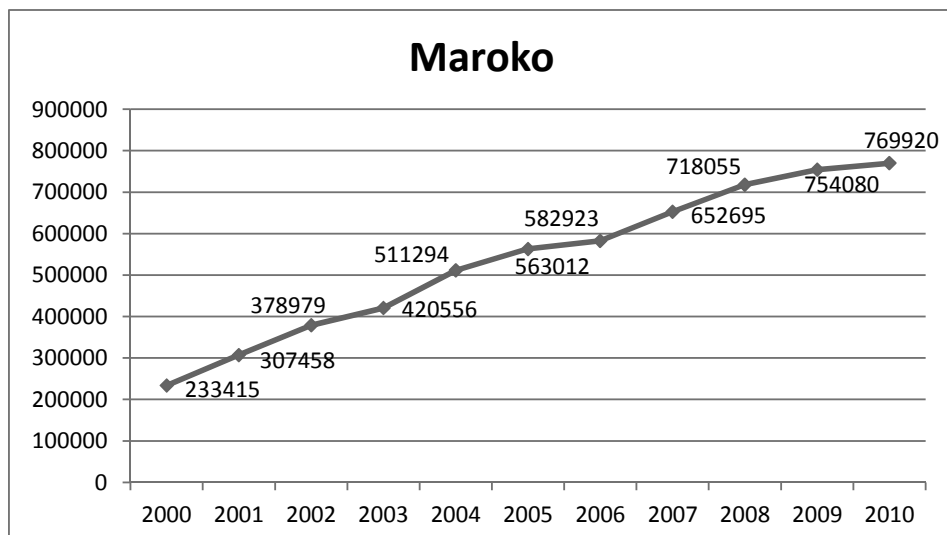
Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

Źródłem konfliktu jest także brak szczegółowego wyznaczenia granicy wód terytorialnych, zwłaszcza wokół Wysp Kanaryjskich, a także w Cieśninie Gibraltarskiej, co z jednej strony wiąże się z wyżej wspomnianymi kwestiami terytorialnymi, z drugiej z prawem do połowów. Problematyczny jest również obrót towarami rolnymi. Mimo to należy stwierdzić, iż w ostatnich latach wymiana handlowa z Marokiem rośnie, z dodatnim saldem na rzecz Hiszpanii.

Problem jest także wzrost liczby marokańskich imigrantów na terytorium Hiszpanii (rys. 15). Jednak nie w pełni obrazuje on całość problemu, gdyż

³⁴ Ignacio Fuente Cobo, *Sáhara Occidental: Origen...*, op. cit.

rosnąca liczba imigrantów legitymujących się obywatelstwem marokańskim to nie jedyny punkt sporny. Równie ważny z punktu widzenia Hiszpanii jest brak faktycznej kontroli w rejonie Cieśniny Gibraltarskiej i Wysp Kanaryjskich, co skutkuje nielegalną imigracją obywateli innych państwa afrykańskich.



Rysunek 15. Liczba obywateli Maroka przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

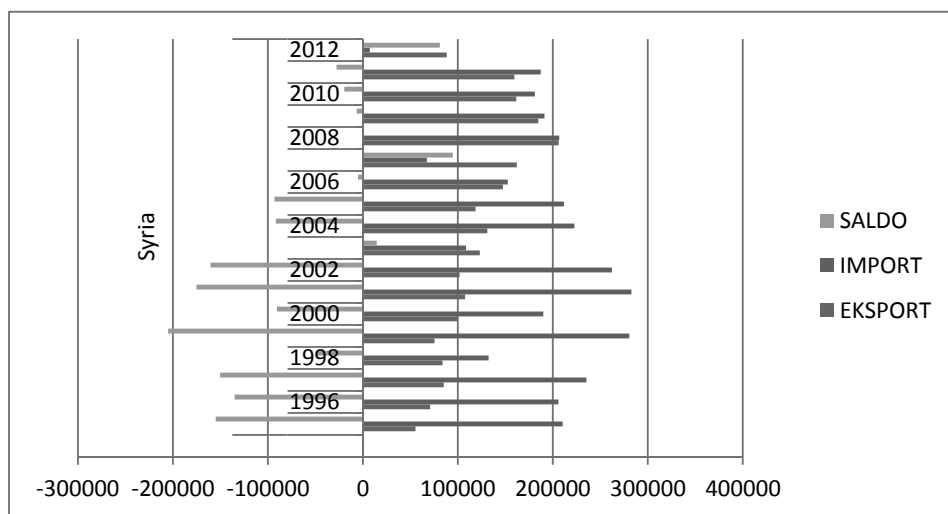
* Dane dotyczą wszystkich obywateli Maroka przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko- jak i długoterminowym.

Należy jednak podkreślić, iż wiele z opisanych kwestii spornych w relacjach hiszpańsko-marokańskich zostało objętych mediacjami w ramach działań wielostronnych Unii Europejskiej. Na przykład kwestia rybołówstwa przestała być kompetencją Hiszpanii i podlega unijnym regulacjom prawnym, choć kwestie terytorialne nadal pozostają punktami zapalnymi we wzajemnych relacjach.

Syria

Ambasada Hiszpanii została otwarta w Damaszku w marcu 1950 r. Stosunki hiszpańsko-syryjskie w czasach dyktatury w Hiszpanii wpisywały się w politykę proarabską realizowaną przez reżim generała Franco. W roku 1952 podpisano Traktat o Przyjaźni, w latach 70. podpisano umowy i porozumienia w zakresie współpracy gospodarczej, turystyki, transportu lotniczego, współpracy naukowej, technicznej, kultury i edukacji. W roku 2005 natomiast podpisano Umowę o Promocji i Wzajemnej Ochronie Inwestycji, co wiązało

się z zainteresowaniem firm hiszpańskich z sektora energetycznego, które planowały wziąć udział w przetargach w dużych projektach infrastrukturalnych realizowanych w Syrii. Jednak wymiana handlowa między krajami jest mało znacząca. Głównymi towarami importowanymi z Syrii są produkty związane z energetyką, a z Hiszpanii eksportuje się w głównej mierze produkty motoryzacyjne³⁵.



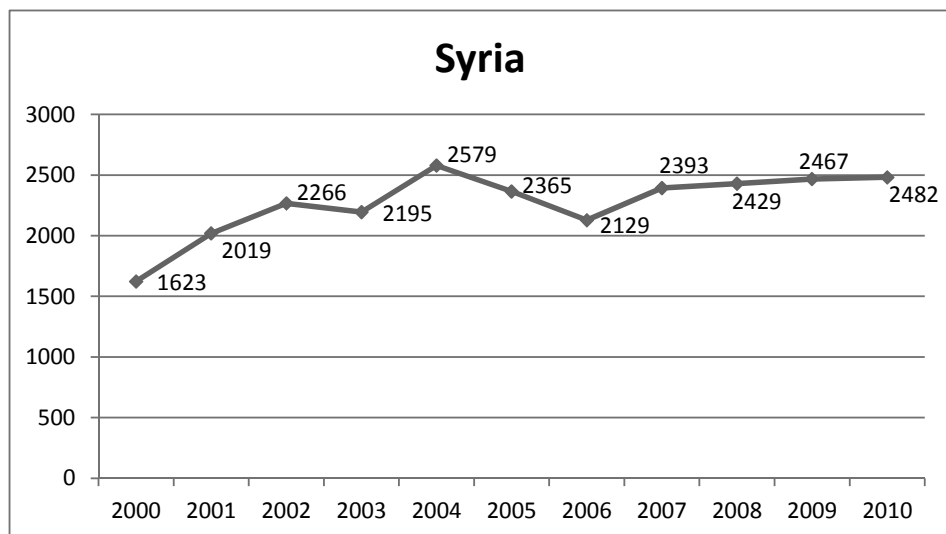
Rysunek 16. Wymiana handlowa Hiszpanii z Syrią w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

W związku z pogorszeniem relacji hiszpańsko-syryjskich (od marca 2011) w wyniku represji reżimu Bashara al-Asada wobec opozycji obniżeniu uległo także saldo handlowe. Zgodnie z polityką Unii Europejskiej wobec Syrii, w lutym 2012 r. została zawieszona działalność ambasady Hiszpanii w Damaszku, rząd Hiszpanii uznał ambasadora syryjskiego za *persona non grata*, podobnie jak innych pracowników korpusu dyplomatycznego tego kraju. Syria uczyniła podobnie. Hiszpania podpisała Deklarację z Sankt Petersburga (przyjęta na szczycie G-20) we wrześniu 2013 r., popierając tym samym inicjatywę Baracka Obamy o interwencji zbrojnej w Syrii. Nie mniej jednak rząd Mariano Rajoya podkreślał, iż wojska hiszpańskie nie będą mogły brać udziału w interwencji zbrojnej bez mandatu ONZ i NATO oraz Unii Europejskiej.

³⁵ Siria. *Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Damasco, 2012, www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/ArbolPaises/Siria/fichapais/Documents/SIRIA_FICHA%20PAIS_201.pdf.

W wyniku wojny domowej wzrosła także liczba imigrantów syryjskich w Hiszpanii (rys. 17). Zgodnie z najnowszymi danymi, w roku 2013 społeczność syryjska mieszkająca w Hiszpanii osiągnęła już liczbę 3000³⁶.



Rysunek 17. Liczba obywateli Syrii przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

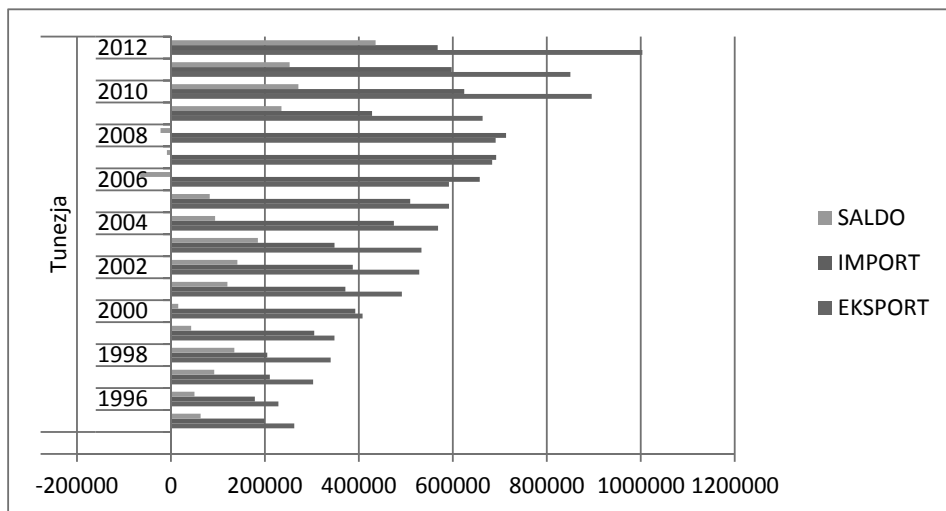
* Dane dotyczą wszystkich obywateli Syrii przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko-, jak i długoterminowym.

Tunezja

Rząd frankistowski nawiązał kontakty z rządem tunezyjskim po proklamowaniu niepodległości w 1956 r. Jednak ani w trakcie trwania reżimu frankistowskiego, ani w okresie demokracji relacje hiszpańsko-tunezyjskie, mimo licznych deklaracji, nie należały do priorytetowych. Ma to swoje odzwierciedlenie w obrocie handlowym między krajami (rys. 18). Mimo iż wskaźniki wymiany handlowej wzrastają w ostatnich latach, to Hiszpania znajduje się daleko za jej głównymi europejskimi rywalami w regionie, tj. Francją, Włochami i Niemcami³⁷.

³⁶ *Seis retos y amenazas para España en la guerra civil siria*, Portal FRIDE, fride.org/blog/seis-retos-y-amenazas-para-espana-en-la-guerra-civil-siria/.

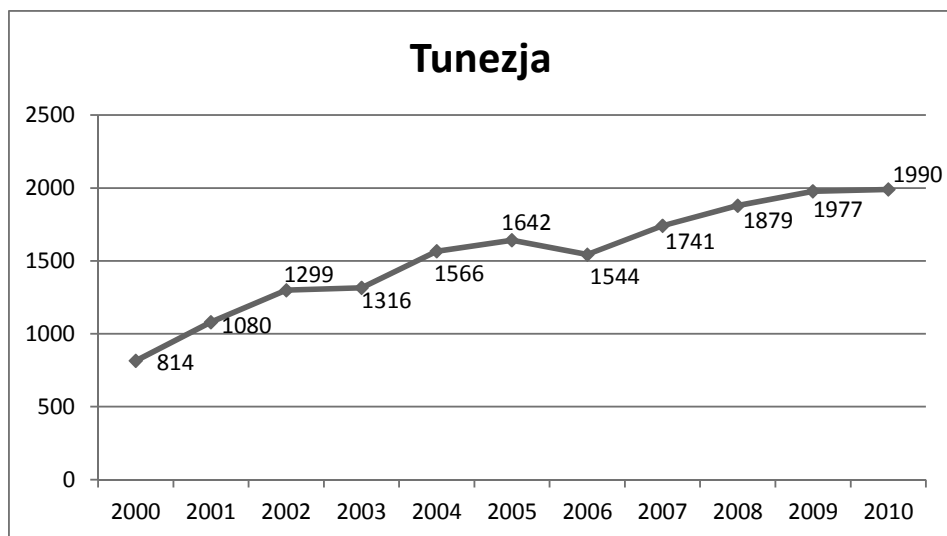
³⁷ *Tunez. Informe económico y comercial*, Oficina Económica y Comercial de España en Tunez, 2012, www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4618303.



Rysunek 18. Wymiana handlowa Hiszpanii z Tunezją w latach 1995–2012 (w euro)

Źródło: DataComex, Estadísticas del comercio exterior español, datacomex.comercio.es/.

Jednak stosunki między obu krajami są uregulowane bardzo szczegółowo. Począwszy od roku 1961 podpisano umowy i porozumienia dotyczące takich obszarów współpracy, jak handel, współpraca naukowa i techniczna, transport lotniczy i morski, podatki, turystyka, ochrona inwestycji, finanse. Przy czym najważniejszą umową, wskazującą na szczególną pozycję Tunezji w polityce zagranicznej Hiszpanii, jest podpisany w 1995 r. Traktat o Przyjaźni, Dobrym Sąsiedztwie i Współpracy. Ponadto José Luis Rodríguez Zapatero był pierwszym szefem rządu spośród krajów unijnych, który odwiedził demokratyczną Tunezję, wyrażając tym samym poparcie dla rządu i solidarność ze społeczeństwem tunezyjskim w procesie demokratyzacji. Tunezja poparła także wspomniane wcześniej Przymierze Cywilizacji. W ostatnich latach podpisano umowy związane z przepływem osób, gdyż liczba osób legitymujących się tunezyjską przynależnością państwową stale wzrasta (rys. 19). Między innymi oba kraje w 2010 r. zobowiązały się do wzajemnego uznania prawa jazdy. W 2011 r. natomiast wydane zostało wspólne memorandum ministerstw spraw wewnętrznych dotyczące współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, co potwierdza przyjęty kierunek w polityce zagranicznej Hiszpanii wobec państwa Maghrebu.



Rysunek 19. Liczba obywateli Tunezji przebywających na terytorium Hiszpanii w latach 2000–2010*

Źródło: OECD, stats.oecd.org/.

* Dane dotyczą wszystkich obywateli Tunezji przebywających na terytorium Hiszpanii, zarówno tych o statusie krótko-, jak i długoterminowym.

3. Hiszpania a polityka śródziemnomorska UE

Hiszpania od momentu włączenia się w proces integracji europejskiej zabiegała o wzmocnienie polityki śródziemnomorskiej, a od 1989 r. zaangażowanie Madrytu w inicjatywy współpracy z państwami regionu śródziemnomorskiego jeszcze wzrosło³⁸. W 1990 r. Hiszpanii wspólnie z Włochami przedstawiła propozycję zwołania Konferencji ds. Bezpieczeństwa i Współpracy w Regionie Śródziemnomorza. Była to jedna z pierwszych inicjatyw dyplomatycznych Hiszpanii na arenie europejskiej. Wybuch wojny w Zatoce Perskiej (1991) sparaliżował jednak ten projekt. Niemniej zasługą tej inicjatywy było zwrócenie uwagi na konsekwencje, jakie może mieć dla globalnego bezpieczeństwa niestabilność w tym regionie. Także w kolejnych latach Hiszpania była autorem pomysłów zacieśnienia współpracy, bardzo aktywnie popierała także inicjatywy Komisji Europejskiej, obawiając się, że

³⁸ Szerzej: Esther Barbé, Laia Mestres i Camps, Eduard Soler i Lecha, *La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad*, Revista CIDOB d'Afers Internacionals. La política árabe y mediterránea de España, nr 79–80, 12/2007, s. 36–51.

planowane rozszerzenie północne może doprowadzić do rezygnacji z idei współpracy z regionem śródziemnomorskim³⁹.

Wybuch wojny w Algierii, zablokowanie negocjacji między Unią Europejską a Marokiem w sprawie przyjęcia Protokołu Finansowego oraz sankcje wobec Libii, po zamachach w Lockerbie, unaocznily pozostałym państwom europejskim potrzebę zmiany polityki wobec państw Maghrebu. Destabilizacja regionu wymagała większego zaangażowania środków i stworzenia nowej, globalnej polityki wobec tego regionu.

Hiszpania odegrała kluczową rolę w procesie tworzenia nowej polityki śródziemnomorskiej w ramach integracji europejskiej. W promowaniu wymiaru śródziemnomorskiego na Radzie Europejskiej w Essen (1994) i w Cannes (1995) istotną rolę odegrał ówczesnego premier Felipe Gonzáleza. Działania przywódcy hiszpańskiej lewicy doprowadziły do sytuacji, w której Hiszpania zaczęła być postrzegana jako lider kwestii śródziemnomorskich na forum unijnym⁴⁰. Dlatego też powstanie Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego na konferencji w Barcelonie 27–28 listopada 1995 r. zostało odebrane jako wielki sukces dyplomacji hiszpańskiej. Od tego momentu hiszpańskie elity polityczne, bez względu na kolor partyjny, stały się wiernymi obrońcami Procesu barcelońskiego. Kwestia Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego należała do tematów, co do których istniał konsensus polityczny między głównymi partiami politycznymi. Niemalże wszystkie siły polityczne w Hiszpanii zdawały sobie sprawę, że inicjatywa ta gwarantowała Madrytowi możliwość zadbania o własne interesy w regionie, a przede wszystkim wzmacniała prestiż kraju w oczach państw regionu śródziemnomorskiego⁴¹.

³⁹ Esther Barbé, *The Barcelona Conference: Launching pad of a Process*, „Mediterranean Politics”, vol. 1, nr 1, 1996, s. 25–42.

⁴⁰ W tym okresie kraje Europy Środkowej i Wschodniej zaczęły zgłaszać chęć akcesji do Unii Europejskiej, co wiązało się z przeznaczeniem pomocy unijnej właśnie dla tych państw. Mimo to ówczesnemu premierowi Hiszpanii, Felipe Gonzálezowi, podczas Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 r. udało się zawrzeć porozumienie z Helmutem Kohlem dotyczące zrównoważenia pomocy przeznaczanej dla krajów śródziemnomorskich i krajów Europy Wschodniej. Szerzej: Esther Barbé, *La política Europea de España*, Ariel, Barcelona 1999.

⁴¹ Należy dodać, że po dojściu do władzy Partii Ludowej (1996) priorytety polityki zagranicznej Hiszpanii uległy modyfikacji. Doprowadziło to do sytuacji w której obszar Śródziemnomorza w hierarchii priorytetów polityki zagranicznej Hiszpanii zszedł na plan dalszy. Szerzej: Jesús A. Núñez Villaverde, *La política española hacia la Asociación Euromediterránea*, w: Haizam Amirah Fernández, Richard Youngs (red.) *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano/FRIDE, Madryt 2005, s. 119–126; Esther Barbé, Laia Mestres, Camps, Eduard Soler, Lecha, *La política....*, op. cit., s. 36–51; Haizam Amirah Fernández, *España ante un Mediterráneo con mayores oportunidades y riesgos*, Real Instituto

Po uruchomieniu Procesu barcelońskiego Hiszpania brała aktywny udział we wprowadzaniu w życie Deklaracji Barcelońskiej. Dwa bardzo ważne z hiszpańskiego punktu widzenia momenty w ewolucji współpracy eurośródziemnomorskiej to Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych, która odbyła się w 2002 r. w Walencji, w czasie hiszpańskiej prezydencji, oraz szczyt w Barcelonie w 2005 r., podczas brytyjskiej prezydencji. W trakcie konferencji w Walencji, mimo mało sprzyjających warunków z uwagi na zaognienie konfliktu izraelsko-palestyńskiego i ujawnianie planów inwazji amerykańsko-angielskiej na Irak, udało się zawrzeć porozumienie dotyczące Planu Działania. W dokumencie tym przewidziano między innymi stworzenie Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego oraz powołanie do życia Eurośródziemnomorskiej Fundacji Dialogu Kultur im. Anny Lindh⁴². Po konferencji w Walencji umocnił się wizerunek Hiszpanii jako głównego inicjatora współpracy eurośródziemnomorskiej.

Na szczycie w Barcelonie w maju 2005 r., pod rządami José Luisa Rodrígueza Zapatero, zaproponowano, by rok 2005 był Rokiem Śródziemnomorza. Na szczycie tym przyjęto także Plan Działania do roku 2010, który przewidywał dodanie w ramach Procesu barcelońskiego czwartego koszyka dotyczącego migracji, integracji społecznej, sprawiedliwości i bezpieczeństwa; przyjęto Eurośródziemnomorski kodeks postępowania w zwalczaniu terroryzmu (Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism). W związku z dziesięcioleciem Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, szczyt stał się okazją do podsumowania efektów. Oceny Komisji Europejskiej i ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich UE nie były entuzjastyczne.

Mimo wysiłków Hiszpanii, w kolejnych latach współpraca w ramach polityki śródziemnomorskiej uległa jeszcze większemu osłabieniu. Madryt za każdym razem korzystał z możliwości, jakie stwarzało przewodnictwo Unii Europejskiej do nadania impulsu europejskiej polityce śródziemnomorskiej. Hiszpańska prezydencja z 1989 r. miała jednak przede wszystkim udowodnić dobre przygotowanie i sprawność organizacyjną Hiszpanii jako nowego członka Wspólnot Europejskich. Natomiast prezydencja z 1995 r. przyczyniła się do europeizacji hiszpańskiej polityki śródziemnomorskiej; jej ukoronowaniem było powołanie Procesu barcelońskiego. Prezydencja z 2002 r. odbywała się w nowej rzeczywistości międzynarodowej, po zamachach z 11 września. Umożliwiło to Hiszpanii stanie się liderem agendy skierowanej przeciwko terroryzmowi, także w odniesieniu do

Elcano, ARI 7/2012, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari7-2012.

⁴² Szerzej: Justyna Zając, *European Union Roles In the Mediterranean An International Roles Theory Approach*, WDiNP, Warszawa 2014.

regionu śródziemnomorskiego. Niejako pokłosiem tej polityki było między innymi przyjęcie Eurośródziemnomorskiego kodeksu postępowania w zwalczaniu terroryzmu. W trakcie prezydencji z 2010 r., realizowanej już w warunkach polizbońskich, wprowadzono priorytety związane z promocją polityki śródziemnomorskiej. Niewątpliwym sukcesem Hiszpanii było powołanie Ahmada Masadeha na sekretarza generalnego Unii dla Śródziemnomorza oraz ustanowienie Barcelony siedzibą jej sekretariatu. Porażką dyplomacji hiszpańskiej było odwołanie szczytu z państwami śródziemnomorskimi, a także niezbyt udany szczyt z UE – Maroko, który odbył się w Granadzie⁴³.

Należy zaznaczyć jednak, że zmiany, jakie dokonały się w samej Unii Europejskiej, w dużym stopniu ograniczyły możliwości Hiszpanii w dynamizowaniu unijnej polityki śródziemnomorskiej. Obok zmian o charakterze instytucjonalnym, które wpłynęły na ostatnią prezydencję hiszpańską, największy wpływ na zmianę priorytetów w polityce zagranicznej Unii Europejskiej wywarły piąte i szóste rozszerzenie. Z rozszerzeniem wschodnim związane jest utworzenie w 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), przewidzianej jako platforma współpracy nie tylko z unijnymi sąsiadami zza wschodniej granicy, lecz także z państwami śródziemnomorskimi włączonymi w Proces barceloński. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie nie koliduje z EPS, wręcz się uzupełniają. Jednak od momentu wdrożenia w życie EPS, punktem ciężkości stały się relacje bilateralne z partnerami śródziemnomorskimi, a nie współpraca wielostronna. Niektórzy wskazują, że jest to główny powód powołania do życia w lipcu 2008 r. Unii dla Śródziemnomorza.

Hiszpania nigdy nie była wielką entuzjastką EPS, widząc w niej utratę znaczenia europejskiej polityki eurośródziemnomorskiej. Początkowo, jeszcze za rządów José Maríi Aznara, Madryt popierał politykę zróżnicowania wobec państw objętych EPS, czego wyrazem miały być negocjowane indywidualnie plany działania. Stosunek do nowej inicjatywy unijnej uległ pogorszeniu w 2004 r., po dojściu do władzy socjalistów. Jednak bardzo przychylnie przyjęcie EPS przez Maroko osłabiło negatywny stosunek Hiszpanii do tego nowego narzędzia unijnej polityki zagranicznej. Hiszpania dostrzegła w EPS możliwość urzeczywistnienia specjalnego statusu dla Maroka. Źle przyjęła także propozycję utworzenia Unii dla Morza Śródziemnego, która w zamyśle francuskim miała być w sposób luźny związana z Unią Europejską. Wpisanie tej inicjatywy podczas szczytu Rady Europejskiej

⁴³ Szerzej: Anna Sroka, *Prezydencja hiszpańska z 2010 roku w świetle zmian dokonanych Traktatem Lizbońskim*, w: Renata Mieñkowska Norkiene (red.), *Zmiana roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 104–126.

w marcu 2008 r. w Proces barceloński, a więc niejako „europeizacja” projektu francuskiego, zyskało aprobatę Madrytu⁴⁴.

4. Konkluzje

Hiszpania ze względu na uwarunkowania geograficzne, historyczne i kulturowe jest jednym z państw europejskich, które w największym stopniu narażone są na konsekwencje zmian dokonujących się w obszarze śródziemnomorskim. Wszystko co staje się udziałem państw basenu Morza Śródziemnego może mieć daleko idące reperkusje dla bezpieczeństwa, stabilności czy rozwoju gospodarczego Hiszpanii. Dlatego też Madryt na przestrzeni XX i XXI w. wiele razy modyfikował swoją politykę wobec tego regionu, próbując wyjść na przeciw zmieniającym się wyzwaniom.

W okresie frankistowskiego reżimu i podczas transformacji systemowej nie istniała spójna polityka wobec tego regionu, była to raczej polityka „sytuacyjna”. Mimo oficjalnej retoryki głoszącej współpracę i przyjazne stosunki z państwami Maghrebu i Bliskiego Wschodu, świat arabski nie był priorytetem w hiszpańskiej polityce zagranicznej. Sytuacja zmieniła się wraz z utrwaleniem systemu demokratycznego oraz przystąpieniem Hiszpanii w 1986 r. do Wspólnot Europejskich. Od tego momentu region śródziemnomorski stał się jednym z najważniejszych dla hiszpańskiej dyplomacji. Na przestrzeni ostatnich niemalże 30 lat, inicjowanie i wspieranie relacji eurośródziemnomorskich w ramach Unii Europejskiej stało się jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed hiszpańską dyplomacją. Madryt otwarcie i nieprzerwanie manifestował potrzebę stworzenia wielostronnych relacji, w ramach których powinny powstać specjalne narzędzia do walki z problemami nękającymi region śródziemnomorski. Z punktu widzenia Hiszpanii są to przede wszystkim: brak konwergencji gospodarczej, bezrobocie, potrzeba wprowadzenia reform politycznych, zapobieganie konfliktom i migracja. W ten sposób Hiszpania, w ramach współpracy wielostronnej, z jednej strony próbowała umocnić swoją pozycję jako mocarstwa regionalnego, z drugiej – pozyskiwać środki europejskie dla rozwoju tego regionu.

⁴⁴ Szerzej: Jesús A. Núñez Villaverde, *La política...* op. cit., s. 119–126; Esther Barbé, Laia Mestres, Camps, Eduard Soler, Lecha, *La política...* op. cit., s. 36–51; Haizam Amirah Fernández, España ante un Mediterráneo con mayores oportunidades y riesgos, Real Instituto Elcano, ARI 7/2012, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari7-2012; Jesús A. Núñez Villaverde, *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos: entre la frustración y la esperanza*, Barcelona, CIDIB, Icaria, 2005.

Równocześnie Hiszpania nie zaniedbywała stosunków dwustronnych z krajami regionu śródziemnomorskiego. Udało jej się w ciągu ostatnich lat zacieśnić stosunki ze wszystkimi państwami zaangażowanymi w Proces barceloński. Madryt potrafił także umiejętnie i rozważnie zareagować na zmiany wywołanych „arabską wiosną”. Zbliżenie w ramach Procesu barcelońskiego wykorzystane zostało przez Hiszpanię także do zacieśnienia stosunków ze wszystkimi państwami zaangażowanymi w Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, przede wszystkim z Marokiem. Właśnie na przykładzie Maroka można w sposób jednoznaczny ocenić, w jakim stopniu polityka eurośródziemnomorska może przyczynić się do normalizacji stosunków dwustronnych i wyeliminować płaszczyzny konfliktów, wspominając chociażby takie kwestie sporne w stosunkach hiszpańsko-marokańskich, jak rybołówstwo czy obrót produktami rolnymi objęte obecnie mediacją unijną w wyniku utraty przez Hiszpanię kompetencji decyzyjnych na rzecz instytucji unijnych.

Podsumowując należy stwierdzić, iż polityka Hiszpanii wobec państw śródziemnomorskich ma na celu zarówno wzmocnienie pozycji Hiszpanii jako mocarstwa regionalnego, jak również ochronę jej interesów w regionie. Przyjęta wraz z przystąpieniem Hiszpanii do Unii Europejskiej strategia, polegająca na zacieśnianiu bilateralnej współpracy z państwami regionu, przy jednoczesnym wypracowywaniu pogłębionych form współpracy z państwami regionu śródziemnomorskiego w ramach Unii Europejskiej, okazała się bardzo skuteczna. Niemniej jednak w ostatnich latach znaczenie Hiszpanii w kreowaniu europejskiej polityki śródziemnomorskiej uległo osłabieniu, a jej rola w tym przedsięwzięciu została zmarginalizowana. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać zarówno w czynnikach zewnętrznych (reformy instytucjonalne samej Unii Europejskiej, zmiany w jej położeniu geopolitycznym), jak i w czynnikach wewnętrznych wynikających z problemów, z jakimi obecnie boryka się Hiszpania. Przyszłość pokaże, czy Hiszpanii uda się odzyskać pozycję inicjatora rozwoju polityki eurośródziemnomorskiej. Wydaje się, że w obecnych warunkach funkcjonowania Unii Europejskiej w większym stopniu będzie to zależne od poprawy kondycji gospodarki hiszpańskiej, aniżeli od wypracowania nowej, spójnej strategii realizacji hiszpańskiej polityki śródziemnomorskiej czy sprawności hiszpańskiej dyplomacji.

Bibliografía

- Algora María Dolores, *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco: la ruptura del aislamiento internacional (1946–1950)*, Biblioteca Diplomática Española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madryt 1995.
- Algora María Dolores, *La cuestión palestina en el régimen de Franco*, w: Ignacio Álvarez Ossorio, Isaías Barreñada (red.), *España y la cuestión palestina*, La Catarata, Madryt 2003.
- Amigot Ayape (red.), *España-Israel: un reencuentro en falso*, Ibn Battuta, Madryt, 1987.
- Armero José Mario, *La política exterior de Franco*, Planeta, Barcelona 1978.
- Armero José Mario, *La política exterior de España en democracia*, Espasa Calpe, Madryt 1989.
- Azaola Piazza Barbara, González González Ignacio, *Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y musulmán: Egipto*, „Revista de Estudios Interacionales Mediterráneos” 2012, nr 12.
- Barbé Esther, Mestres Laia i Camps, Soler i Lecha Eduard, *La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad*, „Revista CIDOB d’ Afers Internacionals. La política árabe y mediterránea de España” 2007, nr 79–80.
- Barbé Esther, *The Barcelona Conference: Launching pad of a Process*, „Mediterranean Politics”, 1996, vol. 1, nr 1.
- Barbé Esther, *La política Europea de España*, Ariel, Barcelona 1999.
- Bouarfa Mohamed, *Marruecos y España. El eterno problema*, Algazara S.L., Málaga 2002.
- Díaz-Romero Fraile Ignacio, *Las relaciones Hispano-Israelíes. Desde la creación del Estado de Israel hasta el establecimiento de relaciones (1949–1986)*, Madryt 2012, latitud194.com/web/wp-content/uploads/2012/12/Documenta01_IsraelEspana.pdf.
- Feliu Laura, *España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular – Un periodo excepcional*, Documento de trabajo nr 9 Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE, Maj 2005.
- Fibla Carla (red.), *España-Marruecos desde la orilla sur. La relación hispano-marroquí: opiniones e ideas*, Icaria, Barcelona 2005.
- Ignacio Fuente Cobo, *Sáhara Occidental: Origen, Evolución y perspectivas, de un conflicto sin resolución*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM08-2011SaharaOccidental.pdf.
- Gillespie Richard, Rodrigo Fernando, Story Jonathan, *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza Universidad, Madryt 1996.
- González del Miño Paloma, *Las relaciones entre España y Marruecos. Perspectivas para el siglo XXI*, Catarata, Madryt 2005.
- González García Isidoro, *Relaciones España-Israel y el conflicto del Oriente Medio*, Biblioteca Nueva, Madryt 2001.
- Hernando de Lararamendi Miguel, Núñez Villaverde Jesús, *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb*, Ediciones La Catarata, Madryt 1996.
- Haizam Amirah Fernández, *España ante un Mediterráneo con mayores oportunidades y riesgos*, Real Instituto Elcano, ARI 7/2012, www.realinstitutoelcano.org/.
- Hernando de Larremendi Miguel, Azaola Bárbara, *España, Mediterráneo y mundo árabe*, w: Juan Carlos Pereira (red.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel Historia, Barcelona 2003.
- Hernando de Larremendi Miguel, Mañe Aurelia, *Las relaciones hispano-argelinas durante los gobiernos de Felipe González (1982-1996)*, w: Antonio Marquina Barrio (red.), *Las*

- Relaciones Hispano-Argelinas. Contexto histórico, desafíos y proyectos comunes*, D. Antonio Marquina Barrio, Madryt 2012.
- Jurado Anaya Jesús, *Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: Libia*, „Revista de Estudios Interacionales Mediterráneos”, 2012, nr 12.
- López García Barbara, Hernando de Larramendi Miguel, *El Sáhara occidental, obstáculo en la construcción magrebí*, Documento del Real Instituto Elcano, 23.03.2005.
- López García Bernabé, Hernando de Larramendi Miguel (red.), *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán. Diplomacia e historia*, Icaria, Barcelona 2010.
- Neila Jose Luis, *España y el Mediterráneo en el siglo XX*, Silex, Madryt 2011.
- Núñez Villaverde Jesús, *La política española hacia la Asociación Euromediterránea*, w: Haizam Amirah Fernández, Richard Youngs (red.), *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano/FRIDE, Madryt 2005.
- Núñez Villaverde Jesús, *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos: entre la frustración y la esperanza*, CIDOB, Icaria, Barcelona 2005.
- Moja Edouard, *Las relaciones hispano-marroquíes*, Editorial Alkazara, Málaga 2002.
- Morales Lozano Víctor, *Relaciones hispano-marroquíes: un balance cuarenta años después de la independencia del Magreb*, „Awraq” 1996, vol. XVII.
- Pereira Juan Carlos (red.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Ariel, Barcelona 2010.
- Pérez Mateo María, *Las relaciones hispano-jordanas en tiempos del régimen franquista: la dimensión cultural y educativa*, „Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos – REIM” 2007, nr 3.
- Piniés de Jaime, *La descolonización del Sáhara: un tema sin concluir*, Espasa Calpe, Madryt 1990.
- Portillo Puertas José María, *El papel del gas natural en las relaciones hispano-argelinas (1970–1985)*, UNISCI, Madryt 2000.
- Ramírez Cristóbal, *El eterno asunto del Sahara*, „Política Exterior” 2005, nr 103.
- Ruiz Miguel, *Las Relaciones Hispano-Marroquíes : ¿Vuelta a empezar?*, w: Análisis del Real Instituto Elcano, 27.02.2003.
- Sánchez Mateos Elvira, *Estudios de caso de la política exterior española hacia el Mundo Árabe y Musulmán: Líbano*, „Revista de Estudios Interacionales Mediterráneos” 2012, nr 12.
- Soler i Lecha Eduard, *Luces y sombras de la política mediterránea de Aznar*, w: *España en Europa 1986-2004*, selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_presentacion.html.
- Sroka Anna, *Polsko-hiszańskie stosunki bilateralne w perspektywie wejścia Polski do Unii Europejskiej*, w: Marian Wolański (red.), *Polityka Polski wobec organizacji i państw europejskich w latach 1990–2002*, Arboretum, Wrocław 2003, s. 272–290.
- Sroka Anna, *Hiszańska droga de federalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Sroka Anna, *Prezydencja hiszańska z 2010 roku w świetle zmian dokonanych Traktatem Lizbońskim*, w: Renata Mieńkowska Norkiene (red.), *Zmiana roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- Sroka Anna, *Hiszańskie i polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej: porównanie*, w: Anna Sroka, Rubén Darío Torres Kumbrian (red.), *Polska i Hiszpania w Unii Europejskiej: doświadczenia i perspektywy*, ASPRA-JR, Warszawa 2012.
- Torrejon Rodríguez Juan Domingo, *Las relaciones entre España y Marruecos según sus Tratados internacionales*, „Revista Electrónica de Estudios Internacionales”, 2006, nr 11.
- Vallespín Fernando, *La mentira os hará libre. Realidad y ficción de la democracia*, Galaxia Gutenberg, Madryt 2012.

Ybarra Enriquez de la Orden María Concepción, *La actuación del gobierno español en la independencia de Argelia*, w: López García Barbara, Hernando de Larramendi Miguel (red), *España, el Mediterráneo y el mundo árabe musulmán. Diplomacia e historia*, Icaria, Barcelona 2010.

Rozdział IV

Fulvio Attinà

Italy

The Arab Spring revolts interrupted the stability of the Mediterranean Arab countries. The revolts set the whole Mediterranean region on unsteadiness and in search of peaceful development paths. Consequently, the Southern Mediterranean countries are reported today on the files of the risk analysts as they were in the past for reasons like the low economic performance of the Northern Africa markets, the uncertain transition of the ruling élites, the two superpowers competition in the region, and above all the Middle East conflict. In such circumstances, Italy continues to be an ordinary member of the group of countries geographically located on the Mediterranean sea shores. Contrary to the expectation of those who rely on the country score in the ranking of the countries of the Mediterranean area, Italy is not an important player in the Mediterranean power game but a regular participant, along with her traditional partner countries, in the Mediterranean diplomatic game on the awareness that diplomacy is very much needed to face the problems that trouble the area like the migration, energy security, and terrorism problems¹.

By all means, Italy's governments do and have done their utmost to turn this area into an area of political dialogue and economic cooperation. In the Cold War time, Italy shared the strategies of the West European governments towards the Mediterranean. Such strategies were in tune with the American one but the European governments liked to play also the game of bilateral relations with the Arab countries. This was the case especially with the parties of the Arab-Israeli conflict up to 1980 when a broad consensus emerged within the European Community/Union to gather all the member countries under the umbrella of the common EU policy towards the Middle East. Then, immediately after the end of the Cold War, rallying around common positions towards international problems looked easy and convenient

¹ Fulvio Attinà, *Mediterranean Security Revisited*, "Democracy and Security", Vol. 9, No.1/2, 2013, pp. 120–136.

to the countries of the European Union. In such a contingency, the member state governments agreed to share a common approach towards the relations with the Non-EU Mediterranean countries. This was the common strategy outlined by the European Commission and approved by the EU countries and the Mediterranean partner countries in Barcelona in the 1995 which gave life to the Euro-Mediterranean Partnership². The Partnership strategy met with serious difficulties and barely adapted to the challenging conditions it was confronted with³. In those circumstances, Brussels firstly decided to wrap the Partnership into the European Neighbourhood Policy and, later, to put the Neighbourhood Policy aside to the inconclusive scheme known as the Union for the Mediterranean that Sarkozy's brain and diplomacy brought to uncertain life in 2007.

This chapter analyzes Italy's Mediterranean policy by taking into account also the Euro-Atlantic framework of Italy's international relations. In particular, the first section highlights the features of Italy's foreign policy which have been standing firm over the past seventy years, i.e. over the whole time of the Italian Republic. These features are the background scenario of Italy's foreign policy in the Mediterranean. The second section of this chapter investigates Italy's interests at stake in the Mediterranean perceived by the Italian society and put by the policy-makers on the agenda of Italy's Mediterranean affairs. The third section focuses on the most critical problems Italy is confronted with in the Mediterranean area, namely clandestine migration, energy import, and the relations with the most problematic countries. The fourth section deals with the problem of coordinating the country and European Union's relations with the countries of the Mediterranean basin.

1. Determinants, interests and goals

1.1. Italy's foreign policy system

The analysis of the foreign policy actions of any state towards a problem and a geographical area must be placed within the existing knowledge about

² Emanuel Adler, Federica Bicchì, Beverly Crawford, Raffaella A. Del Sarto (eds.), *The convergence of civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press; Toronto 2006; Fulvio Attinà, Stavridis Stelios (eds.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*, Giuffrè, Milano 2001.

³ Fulvio Attinà, *The Euro-Mediterranean Partnership assessed: the realist and liberal views*, "European Foreign Affairs Review", Vol. 8, No. 2, 2003, pp. 181–200; Fulvio Attinà, *The Building of Regional Security Partnership and the Security-Culture Divide in the Mediterranean Region*, in: Emanuel Adler, Federica Bicchì, Beverly Crawford, Raffaella A. Del Sarto (eds.), op. cit., pp. 239–265.

the country's status and long-term strategy in the international political system. Analysts maintain that Italy's status in the structure of international politics is uncertain and controversial. To breakout from such a setback it is meaningful to say that Italy enjoys an hybrid and variable status, namely that Italy stands sometime among the major powers, sometimes among the minor ones, and sometimes in between the major and minor ones. Italy's policy-makers, professionals and experts, like history and political science scholars, almost unanimously claim for the world's recognition of Italy as an influential and important player in international politics but, acknowledging the uncertain international status of the country, they make use of the 'middle power' notion to represent the country international status. On the political ground, such a concern for rank and role has resulted in Italy's foreign policy getting obsessed with the need for recognition, i.e. with aspiration to join the leading countries of the world system, and fear of getting downgraded. Consequently, as it has been remarked by Bonvicini et als⁴, the Italian foreign policy-makers always strive to "*be there*" and demonstrate that "*Italy counts*". As historians remind to us, anchoring the country in bilateral relations and alliances with strong international actors has been always the foreign policy-makers' preferred way to promote the country interests in world affairs and earn admission to the table of the major powers.

Playing the policy of alliances brought to Italy benefits of different value, including the achievement of the national unity between 1866 and 1870. But anchoring Italy on to strong allies entails costs which are disproportionate to the political, economic and military resources of the country. Consequently, all Italy's governments are blamed for the low level of budgetary resources and investment in foreign affairs and defence needs, especially in comparison to the budget allocated to these sectors by Italy's European partners. Over the past decades, budgetary allocations to the Foreign Affairs and Defence ministries as percentage of the GDP have been declining against increasing engagement in diplomatic and military tasks held by Italy in the international system. At the end of the day, Italy's aspiration to have an important foreign policy and the reduction of resource investment in foreign relations conjure to weaken the international role and rank of the country⁵.

Additionally, the transformation of the multilateral framework of political and economic relations in the present international system has negative consequences for Italy and countries alike. It suffices to recall that the recent

⁴ Gianni Bonvicini et als, *Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years After National Unity*, "ISPI Working Papers", No. 39, Milano 2011.

⁵ Maurizio Carbone, Valter Coralluzzo, *The Politics of Italy's Foreign Policy in the Mediterranean*, "Mediterranean Politics", Vol. 14, No. 3, 2009, pp. 429–435.

constitution of the G20 in response to the global economic crisis has had important effects on the redistribution of influence and power in the global system. The shifting centre of gravity of the international economy toward emerging powers like Brazil, Russia, India, China, South Africa and others is a net loss of relative influence for Italy and countries alike. Moreover, also the European Union is affected by the reshaping of the multilateral system that took form in the second half of the 20th century. While the European Union strives for adjusting herself to such a transformation, the member countries which have serious domestic problems in the economy and state administration, like Italy, experience serious problems in keeping in tune with the undergoing process.

Lastly, the prolonged political and institutional crisis, which started in the early 1990s and is still not solved but aggravated by the weakness of the Italian party system, eroded the social fabric and caused the inability of the government to lead the national economy out of the crisis. Although Italy enjoys the borderline position between the most exposed countries (Greece, Ireland, Portugal and Spain) and the most stable ones within the European area, the continuing growth of the Italian debt has had serious consequences on the chance of responding effectively to the crisis and keeping on with the traditional foreign policy objectives in the larger multilateral contexts (the European Union, the Atlantic Alliance, the United Nations, the G8, etc.) as well as the bilateral relations which, however, have an almost residual role in Italy's foreign policy at the exception of those with the United States and with few other countries on occasion.

Italy's attention to the Balkans is a positive example of bilateral policies in a multilateral perspective. The activity of the Italian government in the region has been constant throughout the year, accelerated by the circumstances of persisting political instability in the region. The economic aspects of Italy's relations with the region appear to be good if one looks at private investments as well as support and direct involvement in development projects related to infrastructure and trade, thus making Italy, along with Germany, the principal commercial partner of the countries of the Balkans. The development of bilateral relations with the Balkans does not contradict but in fact reinforces the multilateral tendencies of Italy's regional politics, which views the integration of the countries of this region into the EU as key factor in ensuring these countries' stability.

1.2. Italian interests and goals in the Mediterranean

In geopolitical analysis, it is common to represent Italy's international identity as double identity, the continental and maritime one. The continental

identity bears on the legacy of the cultural, economic and political history Italy shares with the states of continental Europe. In spite of its peripheral location in Europe, the history of Italy has been always embedded in the continent, the more so over the centuries in which Europe has been hegemonical in the world system. The maritime identity, instead, bears on the huge length of its coastline as a peninsula at the centre of the Mediterranean Sea and, consequently, on the control Italy can have on the sea routes. Thanks to such position and identity, Italy can attempt at fulfilling the regional leader role.

In the post-war period, roughly up to the late Sixties, the Italian political parties were rather keen in stressing the maritime identity and, consequently, were high active in the Mediterranean. This was because the pacifist and Third World attitudes of the Catholic politicians, strongly represented by the Christian Democrat left, were more likely to cross over into the neutral, pro Arab and humanitarian internationalism of the leftist and communist parties. Italy's Mediterranean role was seen as in line with the 'Italian missionary tradition' which was deeply rooted in the Nineteenth century Catholic and secular culture but was strong also in the early Twentieth century in the fascist culture, coloured with revanchist and imperialist features. In the post-war period, such a tradition prompted the Italian claim to exercise the geopolitical role of the bridge-builder or mediator between Europe and the countries of Northern Africa and the Middle East. Claiming such a role, however, was aimed at creating room for the Italian presence in the Mediterranean area within the existing relations with the United States and the European allies. In other terms, to the Italian foreign policy-makers, attention to the Mediterranean was not a substitute to Atlanticism and Europeanism but a geopolitical opportunity to make use of in order to improve the country's position within the Euro-Atlantic community. Accordingly, Italy's activism in the Mediterranean area was presented to the United States and Western countries as consonant to the Atlantic alliance and the European interest⁶.

In the Seventies, Italy joined the attempt made by the European Economic Community to extend Europe's political influence to the Mediterranean and the Middle East. The design of the European Community was framed into the so-called Euro-Mediterranean Strategy which was aimed at easing the economic problems of the countries of the region⁷ (Attinà 2003;

⁶ Valter Coralluzzo, *La politica estera dell'Italia repubblica (1946-1992). Modello di analisi e studio di casi*, Angeli, Milano 2000.

⁷ Fulvio Attinà, *The Euro-Mediterranean Partnership assessed...*, Fulvio Attinà, *The Barcelona Process, the role of the European Union and the Lesson of the Western Mediterranean*, "Journal of North African Studies", Vol. 9, No. 2, 2004, pp. 140-152.

2004). But the attempt was rather indecisive and constrained, in the first half of the Eighties, by the American pressure to face the exacerbation of the East-West conflict. In such phase, the Italian policy-makers aimed at increasing the regional importance of the country and improving its position in the Atlantic Alliance through close links with the United States' Mediterranean interests. But the difficulty of matching the national interest with the American one came to the fore with the differences on the issue of the Arab terrorism which are exemplified by the Achille Lauro/Sigonella affair. However, at the beginning of the Nineties, the Gulf War took the Italian policy in the Mediterranean back into harmony with the American strategic plans.

At the end of the Cold War, in the Nineties, the centre-left governments turned towards a policy of dialogue with the problematic countries of the wider Mediterranean area, namely Algeria, Libya and also Iran and Iraq. The Italian governments' objective was to bring those countries again within the international community in spite of the United States leaders' policy aimed at isolating them as troublemakers colluding with terrorism and purchasing armaments of mass destruction. Italy's diplomatic initiative was careful to avoid harassing the interests of the European and Atlantic partners. However, this diplomacy came to an end when the battle against terrorism and the containment of Islamic integralism came to the front of the Western coalition on the aftermath of the 11 September events.

Such a change of the Italian Mediterranean policy was made by the centre-right coalition under the leadership of Silvio Berlusconi which lasted in power from June 2001 to May 2006. The Berlusconi government, backed by a strong parliamentary majority, acted decisively to change the balanced mix of the two main elements of the Italian international action, Atlanticism and Europeanism. Preference for the first at the expense of the second brought the Italian ruling majority to increase loyalty to the United States and lessen the traditional support to the European integration process. Consistently with the former, the Italian diplomats redirected the country's relations with the countries of the Mediterranean area and more generally with the Arab Islamic world. The anti-Muslim attitude of the Northern League party, strong member of the Berlusconi's government coalition, held responsibility for such a change together with the strong pro-American attitude of the head of the government. Briefly, the so-called Italy's 'equidistant policy' of the previous centre-left governments towards the parties of the Middle East conflict vanished as well as the practice of referring to the United Nations for building dialogue with all the countries in the region, independently of their political and ideological alignment and involvement in actions against the Italian and Western interests. Even so,

the re-orientation of Italy's Mediterranean policy made by the Berlusconi government was not a sort of sea change as far as alignment to the position of the United States government had been one of the firm elements of the Italian Mediterranean policy of the past on the belief that, in terms of security and order, it was in Italy's interest to keep strong bilateral links with the United States.

In the 2006–2008 break between two Berlusconi's government, the Prodi's government went on a different foreign policy line and oriented again the Italian international action towards four main objectives, namely multilateralism within the framework of United Nations, Europe as the natural base and means of making Italian foreign policy more effective, loyal relationship with the United States, and great attention paid to the Mediterranean to enhance Italy's maritime identity.

Finally, the last Berlusconi's government from 2008 to 2011 adhered to the French led initiative of the Union for the Mediterranean and redirected his approach towards the Arab and Muslim world countries. Profiting from the American and European changed policy towards the Libyan government, Berlusconi opened a more pragmatic policy aimed at strengthening functional relations with all the countries of North Africa for the sake of improving Italy's economic and trade relations with those countries on the expectation that this was of help to the critical conditions of the Italian industries.

2. Italy's policy in the Mediterranean

On the whole, in the last twenty years and even earlier, the Italian governments have been looking at the Mediterranean and the confining areas, namely the Sahel, the Persian Gulf and further on at the Horn of Africa, as areas of primary interest to Italy. The policy line of the Italian centre-right and centre-left governments towards the Arab world have been scarcely different from one another at the exception of the centre-right governments of the early 2000s. The centre-right coalitions have been less willing than the centre-left to trust on the importance of sharing friend relationship with the North African ruling classes. Such a consensual line brought into life a rather assertive diplomatic action in the last ten years. Many political, economic and military initiatives were undertaken by the Italian governments at the bilateral level as well as at the multilateral one, especially the European Union and also the Mediterranean dialogue of the North Atlantic Organization. As Coralluzzo remarked, the Italian policy in the Mediterranean was perceived as characterised by 'emerging profile'

and 'waning immobility', and the Maghreb area, namely Libya, Tunisia, Algeria and Morocco, was the Mediterranean area of greater interest to Italy in those years⁸.

As a result of its geostrategic position at the intersection of three worlds (the Arab, African and European one), the Maghreb has been always of great importance to the West. During the Cold War, the Western countries feared the Soviet Union's penetration in the Mediterranean area and the transformation of Northern Africa into the Soviet sphere of influence. Gaddafi's Pan-Arab, socialist policy created great alarm in all the European countries. Italy was directly involved in operations aimed at containing such a risk already in the final period of the Cold War, in particular in the operations in Tunisia against the Bourguiba regime which signed agreements with Gaddafi. In 1987, following a series of popular uprisings which brought the country to the brink of civil war, Bourguiba was deposed and replaced by Ben Ali, the man selected by the Italian prime minister Bettino Craxi, with the informed consent of the United States, to secure power transition in Tunisia.

As the Cold War came to an end, the West looked at the North African region as the stage of new dangerous clashes of a different nature, namely the socio-economic clash between the North and South, and the cultural-religious one between Islam and the Christian West. At the beginning of the present century, after some years of economic growth, the stability of the North Africa Mediterranean countries was seriously at risk under the impact of persistent negative conditions such as the youth's lack of opportunities in a stagnant and worsening job market, the general backwardness of the societies, the popular disenchantment against the postcolonial regimes turned authoritarian and missing legitimacy, and the growing distance between the dominant elites, enchanted by the Western market values, and the masses, hanger-on traditional tribal, ethnic and religious loyalties. At the same time, these conditions acted as the fertile ground of the Islamic movements and were presented by the ruling classes to the West as the reason for keeping on with the existing economic ties and the deferral of the political change the West was asking for. In such circumstances, the Southern European governments became anxious to act in order to solve the problems of the region that negatively affected their security through the growth of the migratory pressure, the spread of Islamic fundamentalism and the rise of the terrorist threat. With the aim of preventing such risk factors, the Southern European countries responded by launching the

⁸ Valter Coralluzzo, *Italy and the Mediterranean: Relations with the Maghreb countries*, "Modern Italy", Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 115-133.

NATO Mediterranean Dialogue and the Euro-Mediterranean Partnership. For its geographic position in the Mediterranean, Italy was the country running the greatest risk should there be a substantial increase in the instability of the region. Therefore, Italy stood on the front of all the multilateral initiatives aimed at encouraging cooperation through political dialogue and economic relations with the Mediterranean countries. In the view of Italy's foreign policy-makers, such cooperation policy was designed to guard the country especially against the problems of illegal migration and the problems exported to Italy from problem countries like Libya and Algeria.

2.1. Managing migratory flows

Italy and the West European countries share strong interest in regulating by an effective visa policy the people movement from the Southern to the Northern Mediterranean rims as well as the problem of making out receiving policies apt to insure their own citizens expectations and those of the countries on the Southern rime. Moreover, Italy ceased to be a transit post for migrants heading to Central and Southern European countries and was elected by a growing number of immigrants as their final destination. The number of foreigners regularly present on the Italian territory is about the 6% of the national population. This number makes Italy, alongside Spain and immediately after Germany, one of the largest immigration countries in Europe. Accurate data about the number of illegal immigrants are hardly available. The law enforcement agencies record the foreigners with no legal residence authorization. Their number is well above 100,000 in a year. Though the percentage number of the people which received visa refusal and expulsion and repatriation order has been decreasing over the years, and even though illegal migration from the sea routes covers about 10 per cent of the irregular immigrants, the influx of illegal immigrants on the Italian coasts has prompted serious public concern. The country has been perceived as the easy door to Europe, and the activists reacted invoking the employment of military means to stop migrant in-flows. At the same time, the tragedies in the Mediterranean sea, which in recent years have taken the lives of thousands of clandestine migrants, have struck the complaints of everybody.

The Italian immigration policy is based on the annual quota mechanism and the possibility of special admission quotas for the countries considered as strategic to the Italian foreign relations like Albania, Morocco and Tunisia. Such a policy ensures foreign workers to the labour market needs. In addition the Italian government pledges to cooperate with the governments of the countries of origin and transit of illegal immigrants.

Cooperation takes the form of migratory flow regulation and control by means of bilateral and multilateral programmes. Agreements on readmission and police cooperation have been signed with Mediterranean countries like Albania, Morocco, Tunisia, Algeria and Egypt. At the multilateral level, Italy promotes the European Union immigration and asylum actions and the common approach to the dialogue between the European Union and the governments of the countries of origin of migratory flows in order to promote readmission mechanisms. Accordingly, the Italian government contributes to the patrolling operations carried out by FRONTEX, the European Union agency for the control of the external borders, and its operational branch RABIT, Rapid Border Intervention Team.

2.2. Dealing with problem countries, the case of Algeria and Libya

Concern for the instability that events in problem countries could cause to the region and, consequently, to the Italian interests was mainly focused on two countries, Algeria and Libya. At the end of the Cold War, the unprecedented actions of the terrorists of the *Groupes Islamiques Armés* (GIA) brought Algeria to the forefront of the Mediterranean region. The murder of seven Italian sailors in 1994 raised concern and anxiety in Italy. The Italian government reacted firmly and asked for the firm reaction of the European Union but nobody crossed the line of diplomatic protest. The only serious attempt at promoting the peaceful solution of the Algerian crisis was made by the St Egidio Community, a Catholic non-governmental organisation based in Rome and active in many countries of the Global South. In January 1995, the leaders of the seven most representative Algerian parties met at the St Egidio Roman headquarters and signed the so-called Rome Platform. But, the Rome meeting was a non event to the Algerian authorities. They rejected the Platform and accused Italy and all those favourable to the Rome document, including the President and the Parliament of the European Union, of interference in the internal affairs of a sovereign state. The St. Egidio Community initiative received large support in Italy, also by politicians and government leaders on a personal base. The official line was rather a low profile one because the Italian government had no interest in irritating the authorities of the country which exports to Italy important quotas of the Italian natural gas stocks. Yet, the Italian-Algerian relations deteriorated significantly. The Italian ambassador was repeatedly summoned by the Algerian Foreign Minister and reproached for the European and Italian meddling in the Algerian domestic affairs. Only after the elec-

tion of Bouteflika, the first non-military president of Algeria, the relations between the two countries changed for better and the Algerian president conceded that the Rome Platform might be a basis of future negotiations.

The relations with Libya have called the attention of Italy much more than those with Algeria. Libya has been the Mediterranean country on which the Italian governments engaged diplomatic energies and economic resources the most. Libya was sanctioned to international isolation by the United Nations for the Lockerbie terrorist act of December 1988. In 1996 the Italian prime minister, Romano Prodi, decided to give a boost at the reintegration of the North African country into the international community. The colonial legacy and the oil interests (one third of Italy's annual energy needs are met by Libya) made Italy always vigilant to the relations with the Libya government and society. Many bilateral issues were underplayed by the Italian policy-makers to avoid irritating the Libyan leader. This was the case, for instance, with the 1970 expulsion of 20,000 Italians from Libya and the confiscation of their goods; the political and military agreement between Italy and Malta signed in 1979 to ensure Malta's neutrality; the Libyan Scud missiles launched against the Lampedusa island in 1986, and the repeated Libyan threats against the NATO bases in Sicily. The Prodi government diplomacy culminated in the 1998 signature of the joint document expressing the Italian regret for the suffering experienced by the Libyan people in the colonialist and fascist period. Italy offered to demine the Libyan Desert, build a hospital for mine victims, and locate burial grounds of Libyan citizens deported to Italy during the colonial time. The Libyans recognized to the Italians that had been expelled in 1970 the right to re-enter to Libya for work, family and tourism. A mixed Italian-Libyan company with headquarters in Tripoli had to finance health, agricultural and infrastructural projects through a fund provided by Italian companies with contracts in Libya. The document pledged also to hold regular consultation on disarmament and human rights, and have collaboration against terrorism and the proliferation of armaments of mass destruction.

In April 1999 Gaddafi agreed to hand over the two suspected Lockerbie terrorists to the Scottish tribunal set up in Holland. The UN responded by waiving the 1992 sanctions against Libya. The assistance given by the Italian diplomats to achieve such result was acknowledged by the UN Secretary General Kofi Annan. The Italian foreign affairs minister Lamberto Dini was the first high-level Western visitor to Tripoli. Additionally, the Italian government obtained the adhesion of the Libya government to the existing international norms against terrorism. Finally, the June 1996 agreement between ENI, the Italian state oil company, and the Libyan National Oil Corporation was of primary importance to the Italian interests. It included

the completion of a new gas pipeline and almost US\$5.5 billion Italian investment in Libya.

Gaddafi's international rehabilitation was backed robustly by Romano Prodi, the Italian prime minister of the time and the President of the European Commission from 1999–2004. In such a position, Prodi worked for cooperation and dialogue with Libya and for the integration of the North African country in the Euro-Mediterranean cooperation process. Libya was invited to join the Euro-Mediterranean Partnership and, later, the new EU's Neighbourhood policy. But Libya's refusal to accept the Middle East Peace Process and to recognise the state of Israel made impossible the country membership in the Barcelona Process. Despite this, on September 2003 the UN Security Council waived the sanctions against Libya. Six months later the European Council did the same by waiving all the restrictive measures imposed on Libya by the Union, including the armament embargo. Italy was pleased with these decision which made much more easy the dialogue with Tripoli on issues of great concern to Rome like illegal immigration, international terrorism, and the regular supply of energy as well as the negotiation of a treaty encompassing all the relations between the two countries. The normalisation of the Italian-Libyan relations was achieved with the conclusion of the Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation, also known as the Treaty of Benghazi, signed on August 2008 and entered into force on March 2009.

Italy committed to building basic infrastructure worth \$5 billion over 20 years which were to be drummed up through the tax on the income of the companies operating in the field of hydrocarbon research and development, headquartered in Italy, and with a capitalization of over €20 billion, basically the ENI company. But the most important parts of the Treaty were those on partnership and cooperation and the provision on the fight against illegal immigration via sea. The Treaty claimed to patrol the approximately 2000 km of the Libyan coasts by mixed crews on patrol boats provided by Italy, and to control the Libyan land borders by a satellite detection system jointly financed by Italy and the European Union. The Treaty of Benghazi was partially implemented but interrupted by the chaotic conditions in which Libya entered with the fall of the Gaddafi's regime. The Treaty chapter on immigration has been one of the parts soon entered into force and execution, and also the object of strong criticism. The Council of Europe, the UN High Commission, and to a lesser extent the European Union criticized the way in which the Italian-Libyan collaboration to combat clandestine immigration had evolved. Criticism and accusations focused on the violation of the principle of *non-refoulement* which prohibits taking refugees back to the places where their live and liberty is at risk. Concern was raised also by the

reputation of Libya as a nation where returnees run the risk of detention and torture. The closure of the offices of the UNHCR (United Nations High Commission for Refugees) in Libya in June 2010 heightened these fears.

The intense collaboration between the Italian and Libyan government contributed to some extent to Italy's isolation on the occasion of the crisis of Gaddafi's regime. Italy had become an intermediary between Gaddafi and other European leaders when befriending Gaddafi was in Europe's interest but when the Libyan leader started stifling the Arab Spring protesters with gunfire, Europe preferred leaving Italy hanging in the balance. At the same time, the Berlusconi government, which had signed the Treaty of Benghazi, was accused by Gaddafi of treachery for joining the NATO intervention forces. Berlusconi was dragged into a war it would rather avoid but he was aware of the negative consequences, including losing influence in Libya to France, Britain and the United States. However, Italy entered and was firmly loyal to the coalition that formed after the UN Security Council resolution. The strongest support to the war in Libya came from the centre-left opposition to the Berlusconi government that enthusiastically supported the NATO attacks. Italy joined the NATO-led mission to implement a no-fly zone to protect civilians, offering seven airbases and its own Tornado fighter jets. Intense pressure against Italy's participation in the war came instead from members of the government coalition, especially the Northern League whose Leader Umberto Bossi blatantly asked for "pulling out of NATO's Libya mission" while the Italian Foreign Minister Franco Frattini was favorable to the cessation of the hostilities to contain the effects of the crisis. The other governments of the NATO intervention force, however, dismissed Italy's concerns.

After Gaddafi's death and the end of the NATO mission, Rome officially recognized the National Transitional Council of Benghazi as a Libyan government in waiting and supplied it with money. On January 2012, the new Libyan government forces received the new Italian prime minister, Mario Monti. The two parties pledged to move on with bilateral cooperation especially in the migration and energy sectors. An Italian rear admiral was the first commander of the EUFOR Libya mission, the EU mission dispatched in the Mediterranean country on request from the United Nations for humanitarian and security tasks.

3. Italy and the EU's Mediterranean Policy

Italy's approach to the Mediterranean is framed within Italy's position in the Euro-Atlantic system. More precisely, it is influenced by the aspiration

to play an important role both within the European region politics with a special attention to the EU, and within the Western coalition politics with special attention to the transatlantic relations and the United States. For this reason, Italy's inclination towards the European integration process does not impede to the Italian governments to play the Mediterranean card mostly to earn influence and prestige within the wider Euro-Atlantic system rather than within the European Union system. In other terms, the country's position in the Mediterranean has been used by Italy's foreign policy-makers within the European decision-making circles to achieve the double result of promoting the interests of the country in the integration process as well as bolstering Italy's claim to enhance bilateral relations with Washington. In addition, it is worth reminding that, during the past decades, the government in office adapted its policy to the perception it had of the Euro-Atlantic system. In particular, the Mediterranean policy of each government was influenced by the view the government in office had of the European and transatlantic agendas as either complementary or competing to one another. After the end of the Cold War, the 1990–1991 Gulf War and the ensuing Madrid conference pushed the Italian government close to the policy of the United States. In 1995, instead, the launch of the Barcelona Process by the European Commission was the case for reshaping Italy's Mediterranean policy and relocate it within the European context. Consequently, Italy's role in the European Union policy towards the Mediterranean countries in the last twenty years has not been driven by well-defined objectives and long-term political strategies but by short-term political considerations about the state of the Euro-Atlantic politics. Such a view of the Italian involvement in the EU's Mediterranean policy is held true by Del Sarto and Tocci through the analysis of the conduct of the Italian governments in the Mediterranean and the Middle East during the Nineties and the first ten years of this century. They investigated the Mediterranean policy of the two coalition governments which occupy that period of time, namely the centre-right governments led by Silvio Berlusconi and the centre-left government led by Romano Prodi which stayed in power in the 2006–2008 years⁹.

The foreign policy of the Berlusconi's centre-right governments shifted the focus of Italy's Mediterranean policy from Brussels to Washington. However, the governmental Euro-skepticism which was behind such a shift was mostly played for capturing the public opinion but did not affect the overall integrationist conduct of Italy's policy-makers. Additionally, the pro-

⁹ Raffaella A. Del Sarto, Nathalie Tocci, *Italy's politics without policy: Balancing Atlanticism and Europeanism in the Middle East*, "Modern Italy", Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 135–153.

American agenda of the Berlusconi's government did not affect to a large extent the Mediterranean policy but had an impact mostly on the approach to the Middle East conflict and the wider Mediterranean area. The traditional Italian policy of moderation and neutrality between the two parties of the Middle East conflict underwent a visible shift as the following decisions, declarations and actions demonstrate. After the 11 September events and the war in Iraq, Berlusconi unreservedly followed the Bush Administration policy and affirmed that Italy's national interest was to pursue constantly loyal and strict adherence to the American policy. However, the pressure of the public opinion and the Italian major parties opposition to the American war in Iraq imposed some restrictions on the Berlusconi's policy. For example, he had to declare Italy's non-belligerency in the Iraq war but obtained from the parliament the approval of the American use of the Italian military bases and airspace for the attack on Iraq and, after the fall of Saddam Hussein, also the approval of the Operation Ancient Babylon, a 3,000-man mission incorporated into the British contingent in Iraq. The bombing of the Italian *carabinieri* station in Nassiriya and other serious accidents occurring to Italians in Iraq raised the opposition of the domestic public opinion and convinced the government to withdraw the Italian contingent in 2006. Berlusconi's adherence to the Bush Administration's line in the Israeli-Palestinian conflict was embedded in Berlusconi's view of the Arab countries as the breeding ground for global terrorists as well as by the anti-Muslim attitude of the right-wing coalition partner, the *Lega Nord*. Hence, in September 2003 the Italian EU presidency, backed by the United Kingdom, persuaded the other Member States to include Hamas in the EU's terrorist list. On the whole, however, Berlusconi's Atlanticist stance towards the Middle East politics had negative effects on Italy's ability to influence Europe.

Another important question on the Euro-Atlantic table about the Mediterranean and Middle East region was the question of democracy and democratisation. Berlusconi was initially favourable to the American inspired strategy of promoting instant political reforms in the Arab countries. But such a position ran counter to the existing Italian backing of the Barcelona Process strategy of promoting, for fear of worsening the stability conditions of the region, peaceful and progressive political change through economic growth and liberalisation measures rather than acting intrusively with democratisation measures. On the long run, however, the risk of strengthening the Islamist parties in the Middle East caused the substitution, also by the Italian government, of the traditional support to the ruler in office to the Washington's strategy of instant democracy promotion, and the resumption of the Euro-Mediterranean approach to political change.

The centre-left coalition that ruled the country under Romano Prodi as prime minister in the biennium 2006–2008 brought the Italian Mediterranean policy back within the European Union framework. Prodi became prime minister after being the President of the European Commission. One of the main decisions in the external relations and foreign policy of the European Union in the Prodi's Presidency term had been the launch of the European Neighbourhood Policy which put on the same ground the Eastern and Southern countries neighbouring Europe. Therefore, the Prodi's government was adamant in pushing up the Italian support to the European Union programmes towards the Mediterranean countries. However, the Middle East was the theatre where Italy showed its dynamism on the Mediterranean stage. The opportunity was given by the new phase of the Lebanese civil war. It led to enhancing Italy's contribution to the UNIFIL peace mission in the Southern Lebanon. Italy dispatched the largest contingent of the mission, 2,500 troops, and took over the military command of the mission in January 2007. UNIFIL was strongly supported by the Israeli and American governments as well as by the Council of the European Union. Accordingly, the Italian support to UNIFIL was a kind of re-positioning the country in the Middle East by reinforcing relations with Brussels and Washington together and restoring the country's dialogue with all countries in the region, including Israel, Lebanon, Syria and Iran.

In the following years, however, Italy's bilateral relations with countries like Israel, Libya, Turkey, Egypt and Algeria were not accompanied by an effective backing from the European Union. The heydays of the Mediterranean Partnership were over. The Union was almost paralyzed by the substantial failure of the Union for the Mediterranean. As the case of the relations with Gaddafi's Libya that have been examined earlier in this chapter demonstrates, Italy's bilateral activities were not free from tension with the European Union. The increasing role of the commercial and energy interests of Italian firms in determining Italy's foreign policy priorities in competitive terms vis-à-vis the European partners caused the marginalisation of Italy in the Mediterranean policy of the European partners.

The Syrian civil war has been a further case of the marginal role of Italy in the European Union current policy towards the Mediterranean and the Middle East. The new appointed prime minister, Enrico Letta, placed Italy firmly in the camp of the countries favourable to intervention in Syria only for humanitarian goals and, above all, only on condition of the explicit authorization by the Security Council of the United Nations. Consequently, Italy did not take part in the negotiation about the destruction of the chemical weapon arsenal of the Syrian government. The consequences of the violent conflict, however, have been significant to Italy. The flow of the Syrian

refugees through the Mediterranean sea inflated the already massive flow of clandestine migrants from Africa and the Arab countries. Against the insensitive position of the other EU governments, the new Italian prime minister spontaneously took the decision to launch the Operation *Mare Nostrum* aimed at rescuing from the sea any boat with migrants.

4. Conclusion

The Mediterranean area has been always at the core of the Italian foreign policy. The policy-makers have seen it as a resource and an opportunity to give to Italy an important role in international relations. At the same time, the Mediterranean is the area where Italy is assessed as actor capable of holding responsibility for the building of stability, growth and peaceful relations. This is true today as it was in the past because the Mediterranean is always the region where different cultures meet with their contrasting interests, values and expectations on the future of society, politics and economy. Italy's policy-makers, however, are aware of the potentialities as well as the flaws and weaknesses of the country. The Italian economy, in spite of its advanced industries, holds the burden of structural vulnerabilities. The energy dependence of the Italian economy from external sources is a major vulnerability. Italy's energy consumption relies on foreign providers much more than other European countries. Furthermore, the foreign providers are mainly problem countries of the Mediterranean region. In abstract terms, this places Italy at the forefront of the European countries interested in developing intense relations with those countries as well as pushing the European Union up to meeting the demand of cooperation programmes in the Mediterranean. But the limited resources available for development cooperation restrict Italy's aid to the countries of origin of the highest number of legal and illegal immigrants. This is apparent also in assessing Italy's reaction to the Arab Spring. This change increased the influx of people that arrived on the Italian coasts from North Africa and put the national reception and asylum systems under pressure. For this reason, the Italian government has supported democratic stabilisation in those countries like, in particular, in Tunisia with which a Strategic Partnership was signed in May 2012 in order to contain the demographic pressure. At the same time, the instability following the Arab Spring uprisings in North Africa have not undermined the area's strategic importance for Italian companies. Consequently, Italy wants to remain the first commercial partner of the countries of the region.

References

- Adler Emanuel, Federica Bicchi, Beverly Crawford, Raffaella A. Del Sarto (eds.), *The convergence of civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press, Toronto 2006.
- Attinà Fulvio, *The Euro-Mediterranean Partnership assessed: the realist and liberal views*, "European Foreign Affairs Review", Vol. 8, No. 2, 2003, pp. 181–200.
- Attinà Fulvio, *The Barcelona Process, the role of the European Union and the Lesson of the Western Mediterranean*, "Journal of North African Studies", Vol. 9, No. 2, 2004, pp. 140–152.
- Attinà Fulvio, *The Building of Regional Security Partnership and the Security-Culture Divide in the Mediterranean Region*, in: Emanuel Adler, Federica Bicchi, Beverly Crawford, Raffaella A. Del Sarto (eds.), *The convergence of civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press, Toronto 2006, pp. 239–265.
- Attinà Fulvio, *Mediterranean Security Revisited*, "Democracy and Security", Vol. 9, No. 1/2, 2013, pp. 120–136.
- Attinà Fulvio, Stavridis Stelios (eds.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*, Giuffrè, Milano 2001.
- Bonvicini Gianni et als, *Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years After National Unity*, "ISPI Working Papers", No. 39, Milano 2011.
- Carbone Maurizio, Valter Coralluzzo, *The Politics of Italy's Foreign Policy in the Mediterranean*, "Mediterranean Politics", Vol. 14, No. 3, 2009, pp. 429–435.
- Coralluzzo Valter, *La politica estera dell'Italia repubblica (1946–1992). Modello di analisi e studio di casi*, Angeli, Milano 2000.
- Coralluzzo Valter, *Italy and the Mediterranean: Relations with the Maghreb countries*, "Modern Italy", Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 115–133.
- Del Sarto Raffaella A., Nathalie Tocci, *Italy's politics without policy: Balancing Atlanticism and Europeanism in the Middle East*, "Modern Italy", Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 135–153.

Rozdział V

Bartosz Wiśniewski

Wielka Brytania

W optyce brytyjskiej region śródziemnomorski stanowi część tradycyjnie pojmowanego Bliskiego Wschodu, przede wszystkim z uwagi na relatywną bliskość kulturowo-cywilizacyjno-religijną państw tego obszaru, ale nie może równać się pod względem stawki oraz intensywności zaangażowania politycznego, gospodarczego oraz militarnego Wielkiej Brytanii choćby w zestawieniu z rejonem Zatoki Perskiej. W pierwszej dekadzie XXI w. przesądził o tym udział Wielkiej Brytanii w interwencji zbrojnej, a następnie w stabilizacji Iraku; obecnie dyplomacja brytyjska odgrywa istotną rolę w kontekście zabiegów o powstrzymanie nuklearnych ambicji Iranu. Niebagatelne znaczenie dla Londynu mają również więzy gospodarcze z arabskimi państwami znad Zatoki Perskiej, w mniejszym stopniu – w świetle erozji brytyjskiej pozycji w systemie międzynarodowym po II wojnie światowej, głównie kosztem USA – wpływy jako dawnego mocarstwa kolonialnego. Zarazem region śródziemnomorski nie stanowi marginalnego kierunku brytyjskiej polityki zagranicznej, o czym przesądzają zarówno względy historyczne, jak i znaczenie tej części świata dla interesów bezpieczeństwa i gospodarczych Wielkiej Brytanii jako kluczowego szlaku żeglugowego oraz obszaru stanowiącego bezpośrednio sąsiedztwo kontynentu europejskiego. Zaangażowanie brytyjskie miało przy tym odmienny charakter w przypadku zachodniej (kraje Maghrebu) oraz wschodniej (Maszrek, włączając Egipt) części basenu Morza Śródziemnego.

1. Uwarunkowania, interesy i cele

1.1. Uwarunkowania polityki wobec Maghrebu

Wskutek podziału stref wpływów w okresie kolonialnym i uzyskaniu przez Francję roli dominującej w Maghrebie¹, a następnie w warunkach zimnowojennej rywalizacji i podporządkowania strategii swojej polityki zagranicznej priorytetom doktryny „powstrzymywania” wpływów ZSRR, Wielka Brytania w Maghrebie odgrywała rolę drugoplanową. Ograniczona była również skala brytyjskich interesów gospodarczych. Po przejściu w 1969 r. władzy przez Muammara Kaddafiego i decyzji o nacjonalizacji tamtejszych zasobów naturalnych, udział Wielkiej Brytanii w libijskim sektorze naftowo-gazowym wydatnie zmalał. Wiązało się z wymiernymi stratami finansowymi dla brytyjskich koncernów państwowych (największe z nich – British Petroleum oraz British Gas – zostały sprywatyzowane dopiero po dojściu do władzy konserwatystów pod wodzą Margaret Thatcher). Nie miało jednak negatywnych implikacji dla zaopatrzenia Wielkiej Brytanii w surowce energetyczne, przede wszystkim dzięki uruchomieniu własnego wydobycia na Morzu Północnym. Do końca lat 80. niewielka była również obecność brytyjska w Algierii – przede wszystkim z uwagi na ograniczenia w dostępie międzynarodowego kapitału do tamtejszego sektora wydobywczego – a także w Maroku i Tunezji. Priorytetem Londynu w rejonie Afryki Północnej przez większą część XX w. było zapewnienie warunków do niezakłóconego ruchu morskiego – zarówno floty handlowej, jak i wojennej – między Kanałem Sueskim (bez względu na próbę odzyskania w 1956 r. bezpośredniej kontroli nad tym strategicznym obiektem zakończoną niepowodzeniem) oraz brytyjskimi posterunkami na Malcie (do 1979 r.), w Gibraltarze oraz na Cyprze².

Wzrost brytyjskiego zainteresowania sytuacją w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego u schyłku zimnej wojny wynikał z: rosnącego zagrożenia międzynarodowym terroryzmem; obaw o skutki niestabilności politycznej państw regionu; obiecujących perspektyw dla działalności inwestycyjnej i handlowej, szczególnie w branży surowcowej; wzrostu

¹ Dobrą ilustrację tego mechanizmu stanowi brytyjsko-francuskie „serdeczne porozumienie” (*entente cordiale*) z 1904 r., w myśl którego m.in. Maroko miało wejść w orbitę wyłącznych wpływów Francji, a Brytyjczycy uzyskiwali swobodę działania w Egipcie.

² George Joffe, *British policy and the Barcelona process*, w: Victoria Curzon Price, Hasni Abidi (red.), *Euro-Mediterranean Partnership. From Project to Reality*, Institut européen de l'Université de Genève, Genewa 1999, s. 190–206. Gibraltar oraz tzw. suwerenne rejony wojskowe (*Sovereign Base Areas*) w Akrotiri i Dhekelia znajdują się pod bezpośrednim zwierzchnictwem brytyjskim; por.: Paul J. Cardwell, *EU External Relations and Systems of Governance. The CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration*, Routledge, Londyn 2009, s. 92.

znaczenia Maghrebu na forum europejskim wraz z przystąpieniem Hiszpanii i Portugalii do Wspólnot Europejskich i amplifikacji takich problemów, jak nielegalna imigracja z południowego wybrzeża Morza Śródziemnego, a zatem swoistej „europeizacji” problematyki tego regionu.

Wsparcie reżimu Kaddafiego dla międzynarodowych organizacji terrorystycznych było źródłem napięcia w stosunkach brytyjsko-libijskich, które przejawiało się najpierw zerwaniem stosunków dyplomatycznych między tymi państwami, a następnie w bezprecedensowym w skali europejskiej poparciu w kwietniu 1986 r. amerykańskich nalotów na cele w Libii. Jako stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ Wielka Brytania popierała ponadto wszystkie rezolucje wymierzone w Libię w związku z inspirowaniem i wspieraniem aktów międzynarodowego terroryzmu, na czele z zamachem na amerykański samolot pasażerski przeprowadzonym przez funkcjonariuszy libijskich służb specjalnych nad szkockim miastem Lockerbie w 1988 r. Wydarzenia te przypadły na okres stagnacji w wymianie handlowej między Wielką Brytanią a Libią; w latach 1980–1987 obroty wzrosły o zaledwie 6%. Tendencja ta była wówczas widoczna również w kontaktach handlowych Wielkiej Brytanii z innymi państwami Maghrebu³.

Obawy o stabilność regionalną wywołał przewrót wojskowy w Algierii w 1992 r., tym bardziej że w wyniku liberalizacji gospodarczej przeprowadzonej w latach 80. oraz otwarcia możliwości zagospodarowania algierskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego przez zachodnie koncerny, wzrosło zainteresowanie brytyjskich firm działalnością w tym kraju. Po części firmy brytyjskie zostały zmuszone do tego obniżeniem konkurencyjności oferty producentów z Zatoki Perskiej: konflikt iracko-irański i zagrożenie obrotu ropą naftową doprowadziło do wzrostu kosztów ubezpieczenia transportu surowca z Arabii Saudyjskiej, Iraku, Kuwejt. Lukę tę okresowo wypełniały dostawy z Algierii i Libii. Nastąpił skokowy wzrost całkowitej wartości importu z tych państw w latach 1980–1987. Obecnie znaczenie Afryki Północnej dla bezpieczeństwa surowcowego Wielkiej Brytanii jest wprawdzie niewielkie, zwłaszcza w porównaniu z rolą, jaką odgrywają np. dostawy algierskiego i libijskiego gazu ziemnego dla Hiszpanii, Portugalii i Włoch, jednak ogółem z państw Maghrebu pochodzi niemal 20% tego surowca zużywane we wszystkich państwach Unii Europejskiej, a Algieria jest trzecim co do wielkości – po Rosji i Norwegii – źródłem importu gazu do UE. Podobnie kształtuje się sytuacja w przypadku zaopatrzenia w ropę naftową. Choć Wielka Brytania zalicza się do pięciu największych importerów libijskiej ropy (brytyjski gigant branży naftowej, BP,

³ Frank Brenchley, *Britain and the Middle East. An Economic History 1945–1987*, Lester Crook Academic, Londyn 1989, s. 313–330.

wznowił działalność w Libii dopiero w 2007 r.), to jej dostawy pokrywają niecałe 9% całkowitego brytyjskiego zapotrzebowania. W odniesieniu do UE odsetek ten sięga 11%, a w przypadku Włoch, tj. najważniejszego europejskiego partnera handlowego Trypolisu – 22%⁴. Wielkiej Brytanii daleko do śródziemnomorskich państw członkowskich UE (Francja, Hiszpania, Włochy) pod względem poziomu inwestycji w państwach Maghrebu⁵. Z punktu widzenia Londynu znaczenie ma więc przede wszystkim zapewnienie stabilnych warunków do prowadzenia działalności przez brytyjskie firmy, nawet jeśli region nie zalicza się do priorytetowych obszarów ich aktywności.

Inaczej niż w innych państwach z dużą społecznością muzułmańską, Wielka Brytania nie stanowiła priorytetowego kierunku migracji dla mieszkańców Afryki Północnej⁶. Ze względów, o których będzie mowa dalej, brytyjscy muzułmanie nie odgrywają znaczącej roli jako lobby mogące wpływać na stanowisko brytyjskie choćby w sprawie konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Jednak znaczenie brytyjskich muzułmanów jako stosunkowo licznej (ok. 2 miliony dorosłych obywateli) coraz lepiej zorganizowanej grupy wyborców rośnie sukcesywnie, również z uwagi na obowiązujący w Wielkiej Brytanii system wyborów większościowych. Ocenia się, że muzułmanie mogą stanowić kluczowe grupy wyborców w kilkudziesięciu okręgach wyborczych (na łączną liczbę 650), a do zagadnień kształtujących ich preferencje wyborcze w coraz większym stopniu należą m.in. kwestie polityki

⁴ Z Algierii pochodzi ponad 50% gazu ziemnego zużywanego przez odbiorców w Portugalii; Włochy i Hiszpania polegają na dostawach gazu z tego kierunku w ok. 30%, a Wielka Brytania pokrywa importem z Algierii zaledwie 1% swojego zapotrzebowania na gaz. Dostawy gazu ziemnego z Libii do odbiorców europejskich są ok. pięciokrotnie mniejsze; dalece większe znaczenie ma import libijskiej ropy, o czym dalej. Dane dotyczące importu surowców naturalnych z Afryki Północnej za: Nick Witney, Anthony Dworkin, *A Power Audit of EU-North Africa Relations*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2012, s. 39–54.

⁵ Tylko w przypadku Maroka zaangażowanie inwestorów z Włoch jest ponad dwukrotnie wyższe, z Hiszpanii – ponad piętnastokrotnie. Wartość inwestycji francuskich w Maroku przewyższa inwestycje brytyjskie ponad 140 razy (!), co jest bodaj najbardziej wymiernym przejawem tego jak silna jest pozycja Francji w regionie i jednoznacznie wskazuje jakie są różnice jeśli chodzi o stawkę zaangażowania Londynu i Paryża w tej części świata.

⁶ Por.: Philippe Fargues, Christine Fandrich, *Migration after the Arab Spring*, Migration Policy Centre – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, MPC Research Report, 2012/09. W minionej dekadzie (lata 2001–2010) z arabskich państw w regionie śródziemnomorskim najwięcej osób napłynęło kolejno do Hiszpanii (ok. 500 tys.), Włoch (400 tys.) i Francji (nieco ponad 300 tys.). Do Wielkiej Brytanii z tego kierunku przybyło w tym okresie ok. 50 tys. osób, a w przypadku Niemiec nastąpił wręcz ubytek osób pochodzących z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Znajduje to potwierdzenie w liczbie wiz wydawanych w tych krajach w nieco krótszym okresie, bo w latach 2007–2011.

państw zachodnich (nie tylko Wielkiej Brytanii, ale też, a może przede wszystkim, Stanów Zjednoczonych jako jej najbliższego partnera na arenie międzynarodowej) wobec świata islamu i najważniejszych problemów w ich relacjach, na czele z interwencjami wojskowymi w Afganistanie i Iraku⁷. Z drugiej strony, tradycyjna imigracja muzułmańska wywodzi się w większości (60%) z dawnych brytyjskich kolonii w Azji Południowej (Bangladesz, Indie, Pakistan), a problem sytuacji Palestyńczyków i stanowiska Wielkiej Brytanii wobec konfliktu izraelsko-arabskiego zaistniał w brytyjskiej debacie politycznej stosunkowo późno, bo dopiero w związku z wybuchem intifady w grudniu 1987 r. Jednocześnie to w tym okresie – w późnych latach 80. i pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku – brytyjska stolica stała się ważnym kierunkiem emigracji dla osób powiązanych z ekstremizmem islamskim (w tym weteranów wojny w Afganistanie), a także centrum aktywności propagandowej i fundraisingowej zradykalizowanych środowisk muzułmańskich. Jednakże fakt zdominowania przez radykałów organizacji zrzeszających brytyjskich muzułmanów – Islamskiej Rady Wielkiej Brytanii (Muslim Council of Britain, MCB), czy Islamskiego Stowarzyszenia Wielkiej Brytanii (Muslim Association of Britain, MAB) – sprawił, że straciły one szansę na wywieranie realnego wpływu na treść oficjalnej polityki rządu Wielkiej Brytanii wobec bliskowschodniego konfliktu.

Już na przełomie lat 80. i 90. XX w. brytyjskie organizacje reprezentowały poglądy sprzeczne z tymi dominującymi wśród najważniejszych stronnictw palestyńskich, z OWP na czele. Kiedy liderzy OWP skłaniali się ku decyzji o formalnym uznaniu państwowości Izraela, a następnie o rozpoczęciu negocjacji pokojowych, zakończonych ostatecznie podpisaniem w 1993 r. porozumienia z Oslo, organizacje zrzeszające brytyjskich muzułmanów były bliższe poglądom bardziej radykalnego Hamasu. Do dziś m.in. konsekwentnie negują prawo Izraela do istnienia i odrzucają możliwość tzw. rozwiązania dwupaństwowego (*two-state solution*). Przed atakami z 11 września 2001 r. nie odcinały się również jednoznacznie od aktów terroru jako instrumentu realizacji celów politycznych. Dopiero te wydarzenia wymusiły częściową zmianę – MCB i MAB potępiły wprowadzie m.in. zamachy na Bali i w Madrycie, ale nie odniosły się do ataków na obywateli Izraela lub żydowskie miejsca kultu, np. w Kenii, Maroku czy Turcji. Z kolei w obliczu ataku terrorystycznego przeprowadzonego w lipcu 2005 r. w Londynie przez obywateli brytyjskich, oraz późniejszych (udaremnionych) prób tego rodzaju, debata na temat ryzyka, jakie dla bezpieczeństwa wewnętrznego mogłyby stanowić nastroje antyzachodnie – a więc jakie jest zagrożenie

⁷ Jonathan Rynhold, *Britain and the Middle East*, w: *Europe and the Middle East*, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan 2006, s. 19–28.

infiltracją brytyjskich społeczności muzułmańskich przez globalne siatki islamistyczne, niezależnie od bezpośredniego zagrożenia terroryzmem islamskim dla obywateli i interesów brytyjskich – nabrała w Wielkiej Brytanii intensywności. Ujawniona następnie głęboka różnica w interpretacji powodów zamachów utrwaliła jedynie sytuację, w której największe organizacje brytyjskich muzułmanów nie odgrywały znaczącej roli w kształtowaniu bliskowschodniej polityki Londynu, również na forum unijnym. Władze upatrywały przyczyn w szkodliwej działalności instytucji powiązanych ze społecznością muzułmańską w Wielkiej Brytanii (np. meczetów i szkół koranicznych) i zapowiadały surowe sankcje w wypadku stwierdzenia, że prowadzą one agitację zgodną z programem Al-Kaidy; MAB i MCB postulowały dokonanie swoistego „audytu” polityki brytyjskiej wobec Bliskiego Wschodu, sugerując, że bez jej zmiany nie będzie można wykluczyć kolejnych ataków⁸.

1.2. Uwarunkowania polityki wobec Maszreku

Wielka Brytania była dominującym graczem w Maszreku (także w tym przypadku w dużej mierze za sprawą uzgodnień z Francją co do podziału wpływów kosztem Imperium Osmańskiego). Brytyjczycy odegrali kluczową rolę w procesie tworzenia i rozbudowy powiązań handlowych, infrastruktury transportowej (choć należy pamiętać, że budowa kanału sueskiego została sfinansowana głównie przez inwestorów francuskich) i kształtowania mapy politycznej regionu⁹. Już w latach 20. XX w. Wielka Brytania walczyła o utworzenie ówczesnej Transjordanii (z wyjątkiem terytorium na zachodnim brzegu Jordanu, kontrolowanym przez Izrael od 1967 r. – Jordanii w obecnych granicach) i dała swoje przyzwolenie na powstanie późniejszej Arabii Saudyjskiej. W tym samym czasie ważyły się również losy obecności Wielkiej Brytanii w Egipcie. Brytyjski protektorat został wprawdzie zniesiony w 1922 r., ale Londyn zachował status faktycznego gwaranta integralności terytorialnej Egiptu, z prawem do stacjonowania jednostek wojskowych i do zapewnienia bezpieczeństwa Kanału Sueskiego. Co więcej, wraz z rozpoczęciem procesu demontażu imperium brytyjskiego po zakończeniu II wojny światowej, przede wszystkim po uzyskaniu niepodle-

⁸ David Rich, *British Muslims and UK Foreign Policy*, w: Zach Levey, Elie Podeh (red.), *Britain and the Middle East. From Imperial Power to Junior Partner*, Sussex University, Brighton 2008, s. 322–339.

⁹ W sprawie szczegółów zaangażowania brytyjskiego w powstanie kilku państw regionu, rozstrzygnięcia sporów terytorialnych czy sformułowania gwarancji dotyczących wykonania dwustronnych porozumień o przebiegu granic, por.: Gideon Biger, *Britain's Role as a Boundary Maker in the Middle East*, w: Zach Levey, Elie Podeh (red.), *ibidem*, s. 21–32.

głości przez Indie, znaczenie obecności Wielkiej Brytanii w Maszreku (oraz w rejonie Zatoki Perskiej) wzrosło. Region ten był postrzegany w Londynie jako ta część imperium, w której wpływy brytyjskie pozostały najsilniejsze i wzmacniały pozycję (prestż) Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej, a przy tym mogły stanowić atut w kontekście hamowania ekspansji ZSRR oraz zjawisk, takich jak nacjonalizm arabski, które mogły owej ekspansji sprzyjać¹⁰.

Bodaj najpełniej intensywność zaangażowania Londynu we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego, widocznie kontrastującą z ograniczoną rolą Brytyjczyków w Maghrebie, a także poziom ambicji politycznych Wielkiej Brytanii w Maszreku, ilustruje jej stanowisko wobec konfliktu izraelsko-arabskiego i stosunków z Izraelem. Tak zwana deklaracja Balfoura, sformułowana w 1917 r. przez ówczesnego brytyjskiego ministra spraw zagranicznych, okazała się punktem zwrotnym w kontekście realizacji planów powstania państwa żydowskiego w Palestynie¹¹. Realnej wagi politycznej dokument ten nabrał wraz z objęciem przez Wielką Brytanię kontroli nad tym obszarem jako terytorium mandatowym Ligi Narodów, *de facto* o statusie ograniczonego w czasie protektoratu. Realizacji doczekał się w drugiej połowie lat 40. XX w., kiedy Londyn – w obliczu narastającego antagonizmu żydowsko-arabskiego – kwestię przyszłości Palestyny powierzył nowo powstałej ONZ. Co warto podkreślić, to w tym okresie (od wczesnego osadnictwa żydowskiego w Palestynie, przyspieszonego za sprawą wspomnianej deklaracji Balfoura, do powstania Izraela w 1948 r.) do dziś poszukuje się źródeł polityki brytyjskiej wobec późniejszego konfliktu izraelsko-arabskiego, naznaczonej pewną przychylnością do racji Palestyńczyków i arabskich sąsiadów Izraela¹². Brytyjczycy dbali jednak

¹⁰ Mark Sedgwick, *Britain and the Middle East: In Pursuit of Eternal Interests*, w: Jack Covarrubias, Tom Lansford (red.), *Strategic Interests in the Middle East*, Ashgate, Londyn 2007, s. 3–25.

¹¹ Rosemary Hollis, *Britain and the Middle East in the 9/11 Era*, Wiley-Blackwell, Londyn 2010, s. 13.

¹² Przychylność ta była podyktowana pragmatyzmem, a nie postawami antyżydowskimi w establishmentie brytyjskim. Neill Lochery wyjaśnia, że tuż po utworzeniu własnego państwa Izraelczycy poszukiwali w Wielkiej Brytanii sojusznika – zarówno w wymiarze politycznym, jako członka wyłaniającego się bloku zachodniego, jak i militarnym, jako potencjalne źródło nowoczesnego uzbrojenia – ale polityka brytyjska była emanacją ówczesnych kalkulacji strategicznych Londynu, a w tych państwa arabskie odgrywały dużo ważniejszą rolę. Izrael nie stanowił wówczas dla Wielkiej Brytanii istotnego partnera gospodarczego czy w kontekście stabilności regionalnej. Przeciwnie – brytyjskie Foreign Office obawiało się, że bliższa współpraca z Izraelem może narazić na szwank relacje z państwami arabskimi – początkowo przede wszystkim stabilne dostawy ropy naftowej, a z czasem perspektywę lukratywnych kontraktów zbrojeniowych, głównie w rejonie Zatoki Perskiej. Inne wytłumaczenie sięga do okoliczności,

o utrzymanie swoistego „równego dystansu” między obydwoma stronami konfliktu; aby zniwelować przewagę wojskową sąsiadów Izraela, od początku lat 60. zaopatrywali Tel Awiw w broń, widząc w tym przeciwwagę dla idei panarabskich. Dopiero w obliczu porażki koalicji państw arabskich w wojnie sześciodniowej w 1967 r. Brytyjczycy zaczęli otwarcie wyrażać obawy o negatywny wpływ, jaki na stosunki z Arabami (zwłaszcza arabskimi państwami z rejonu Zatoki Perskiej) i brytyjskie interesy gospodarcze mogłaby mieć percepcja polityki Londynu jako zbyt proizraelskiej (a zarazem odczuli ulgę w związku z osłabieniem wpływów głównego inspiratora agresji, prezydenta Egiptu Gamala Abdel Nassera i przyspieszyli decyzję o zmniejszeniu swojego bezpośredniego zaangażowania wojskowego w regionie). Najtrwalszy w tym okresie przejaw brytyjskiego zaangażowania w konflikt bliskowschodni – zamieszczona w rezolucji 242 Rady Bezpieczeństwa ONZ z listopada 1967 r. formuła „ziemia za pokój”, wypracowana przy znacznym udziale dyplomatów brytyjskich – zasadzał się właśnie na zamiarze odgrywania roli „uczciwego pośrednika” (*honest broker*). Rezolucja 242 stała się podstawą kolejnych inicjatyw dyplomatycznych zmierzających do zakończenia konfliktu i ważną – obok pielęgnowania „specjalnych stosunków” z USA, o czym dalej – przesłanką kształtowania polityki Wielkiej Brytanii wobec kwestii izraelsko-palestyńskiej. Z punktu widzenia Londynu kluczowe znaczenie miał zarówno fakt, iż rezolucja klasyfikowała tereny zajęte przez Izrael w trakcie konfliktu jako „terytoria okupowane”, jak i to, że nawoływała do uznania suwerenności i integralności terytorialnej wszystkich państw regionu i wyrzeczenia się aktów przemocy w przyszłości¹³.

W praktyce najistotniejszym uwarunkowaniem polityki Wielkiej Brytanii wobec wschodniej części rejonu śródziemnomorskiego od zakończenia II wojny światowej była stopniowa, ale nieuchronna utrata na rzecz Stanów Zjednoczonych pozycji dominującego aktora zewnętrznego i gwaranta regionalnej stabilności oraz dążenie do utrzymania strategicznych więzi z USA. Proces ten zapoczątkowało, obok wspomnianego wycofania się Brytyjczyków z Palestyny, przejęcie przez USA odpowiedzialności za utrzymanie Grecji i Turcji w orbicie wpływów Zachodu (proklamowanie wiosną 1947 r. przez prezydenta Harrego Trumana doktryny powstrzymywania); przyspieszony został za sprawą nieudanej interwencji brytyjsko-francusko-

w których Wielka Brytania rezygnowała z obecności w Palestynie, co powodowało wzrost oporu (politycznego, a niekiedy również wojskowego) osadników żydowskich – aż do chwili, w której koszty utrzymywania własnej administracji i garnizonu wojskowego przewyższyły korzyści z kontroli nad tym terytorium; por.: Neil Lochery, *Present and Post-Blair British Middle East Policy*, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan 2007, s. 1–20.

¹³ Rosemary Hollis, op. cit., s. 16–19.

-izraelskiej w strefie Kanału Sueskiego w 1956 r. W literaturze przedmiotu panuje zgoda co do tego, że po fiasku tej operacji brytyjskie elity polityczne uznały „specjalne stosunki” z USA za nadrzędne uwarunkowanie polityki Wielkiej Brytanii na Bliskim Wschodzie (inaczej niż Francja, dla której była to jedna z przesłanek do prowadzenia bardziej niezależnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ogóle). Nie było to równoznaczne z brakiem napięć w stosunkach brytyjsko-amerykańskich, np. w przypadku konfliktu bliskowschodniego. To na posiedzeniu Rady Europejskiej w Londynie w 1977 r. przyjęto deklarację uznającą *de facto* prawo Palestyńczyków do posiadania własnej państwowości. Zarazem wymowa przełomowej (w wymiarze politycznym) deklaracji weneckiej z 1980 r., w której ponownie uznano prawo narodu palestyńskiego do samostanowienia i zaapelowano o włączenie OWP do negocjacji pokojowych, została osłabiona przez Brytyjczyków w wyniku nacisków USA. To wówczas padło zapewnienie, że Europa może jedynie wspierać amerykańskie inicjatywy pokojowe, a nie formułować własne, konkurencyjne¹⁴. Nie przeszkodziło to Wielkiej Brytanii, nawet w latach premierostwa Margaret Thatcher, cechującego się ścisłą współpracą wojskową i wywiadowczą między Londynem i Waszyngtonem, opowiadać się na forum RB ONZ za rezolucjami „bliskowschodnimi” wetowanymi następnie przez USA. Wydaje się jednak, że dopiero w wyniku fiaska jednostronnej inicjatywy Londynu z 1985 r. – próby zorganizowania wspólnej, jordańsko-palestyńskiej delegacji dla przedyskutowania warunków porozumienia pokojowego w oparciu o rezolucję 242 – wykrystalizowało się ostateczne brytyjskie *modus operandi* w odniesieniu do USA i polityki Wielkiej Brytanii w regionie. Brytyjczycy zdefiniowali swoją rolę jako „mostu” między Stanami Zjednoczonymi a Europą, a konflikt bliskowschodni stanowił dla niej najlepszą ilustrację: Londyn rezerwował dla Waszyngtonu pozycję lidera, sobie przypisywał funkcję koordynacyjną w relacjach europejsko-amerykańskich, nie odżegnując się od wspierania stanowiska europejskiego. Oznaczało to *de facto* zaakceptowanie drugoplanowej roli Wielkiej Brytanii w procesie pokojowym, wspierającej kolektywny głos europejski, choćby podczas konferencji madryckiej w 1991 r.¹⁵.

1.3. Interesy i cele

U schyłku zimnej wojny, w tak nakreślonym kontekście historycznym, politycznym, bezpieczeństwa i gospodarczym, Wielka Brytania identyfikowała

¹⁴ Justyna Zająć, *European Union Policy in the Mediterranean. An International Roles Theory Approach*, WDiNP UW, Warsaw 2014, s. 44–46.

¹⁵ Rosemary Hollis, op. cit., s. 21–23, 28.

w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie (a zatem, jak już zaznaczono, nie tylko w regionie śródziemnomorskim, ale również uwzględniając Zatokę Perską) następujące interesy¹⁶:

1. zapewnienie stabilnych, przewidywalnych dostaw surowców energetycznych (głównie ropy naftowej, w rosnącym stopniu również skroplonego gazu ziemnego) na rynki światowe;
2. zapewnienie swobodnego dostępu brytyjskich przedsiębiorstw do rynków w regionie;
3. wspieranie stabilności politycznej w regionie i tzw. dobrych rządów (*good governance*);
4. mitygowanie skutków i skali konfliktów zbrojnych;
5. unikanie tarć między Wielką Brytanią a Stanami Zjednoczonymi oraz Wielką Brytanią a innymi państwami europejskimi na tle reakcji na najważniejsze problemy regionalne (z jednej strony odczuwalne echo interwencji sueskiej, a z drugiej podkreślenie unikalnej pozycji Londynu, szczególnie w Maszreku – w obydwu przypadkach w ścisłym związku z konfliktem bliskowschodnim) przede wszystkim w imię nadrzędnego interesu, jakim było powstrzymywanie wpływów ZSRR w regionie.

Zakończenie zimnowojennej rywalizacji w naturalny sposób zmniejszyło pilność ostatniego z powyższych punktów. Zarazem otworzyło przed Wielką Brytanią możliwość bardziej wiarygodnego odgrywania roli transatlantyckiego „mostu” w kwestiach śródziemnomorskich (bliskowschodnich) czy też zajmowanie pozycji odznaczających się bardziej wyraźnym dystansem wobec USA. Przede wszystkim jednak wydawało się, że zmodyfikowany, „uwolniony” od kontekstu zimnowojennego katalog celów brytyjskich w większym stopniu będzie uwzględniał np. dążenie do wywierania wpływu na sytuację polityczną i społeczno-ekonomiczną w regionie śródziemnomorskim poprzez odwołanie się do wspomnianych już atutów Wielkiej Brytanii w tej części świata. Symptomy tej zmiany były widoczne szczególnie po dojściu do władzy Partii Pracy pod wodzą Tony’ego Blaira w 1997 r. O ile konserwatyści akcentowali wartość wspierania tzw. dobrych rządów (*good governance*) w państwach regionu, o tyle laburzyści podkreślali konieczność zwiększania odpowiedzialności tamtejszych władz przed społeczeństwami, inkluzywność systemu politycznego, rządy prawa, zwalczanie korupcji i wprost zapowiadali odgrywanie przez Wielką Brytanię „transformacyjnej” roli w stosunkach międzynarodowych. W warstwie koncepcyjnej zmiana była jednak nieznaczna. Region śródziemnomorski zajął dość prominentne miejsce w przyjętym w 1998 r. Strategicznym przeglądzie

¹⁶ Katalog interesów brytyjskich podają za: ibidem, s. 24.

obronnym (Strategic Defence Review, SDR) – pierwszym dokumencie programowym rządu Blaira w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Autorzy dokumentu stwierdzili, że nawet w obliczu braku ryzyka wybuchu w Europie konfliktu zbrojnego na dużą skalę, w najbliższym jej sąsiedztwie należy liczyć się z przejawami niestabilności, na które Wielka Brytania będzie musiała zareagować, również środkami wojskowymi (SDR był dokumentem przygotowanym w brytyjskim ministerstwie obrony). Region śródziemnomorski został wymieniony wśród najbardziej prawdopodobnych obszarów ekspedycyjnego zaangażowania brytyjskich sił zbrojnych, obok Europy oraz rejonu Zatoki Perskiej¹⁷. W pierwszych latach po zimnej wojnie zapewnienie stabilności w bezpośrednim sąsiedztwie UE pozostało zatem naczelnym celem brytyjskiej polityki w regionie śródziemnomorskim, przynajmniej w wymiarze wojskowo-politycznym. Szczegółowy sposób rozumienia (postrzegania) stabilności miał jednak ewoluować w miarę rozwoju sytuacji w regionie, o czym niżej.

Korektę katalogu celów polityki Wielkiej Brytanii w regionie śródziemnomorskim wymusiły wydarzenia z 11 września 2001 r. Wyrazem tej zmiany była m.in. treść strategii z marca 2006 r., opracowanej przez brytyjskie ministerstwo spraw zagranicznych. Dokument identyfikował dziewięć priorytetów polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii w skali globalnej, implikujących również główne obszary (dziedziny) aktywności w regionie śródziemnomorskim¹⁸:

1. zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i ograniczanie ryzyka proliferacji broni masowego rażenia;
2. redukcja zagrożenia międzynarodową działalnością przestępczą, zwłaszcza przemytu narkotyków i handlu ludźmi;
3. zapobieganie międzynarodowym konfliktom i ich rozwiązywanie za pośrednictwem „silnego systemu międzynarodowego”, a zatem z wykorzystaniem prawa i instytucji międzynarodowych;
4. zapewnienie efektywności działaniom UE i zagwarantowanie bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie;
5. zapewnienie warunków dla konkurencyjności gospodarki Wielkiej Brytanii – poprzez wspieranie otwartej gospodarki światowej i zapewnienie stabilnych dostaw surowców energetycznych na rynki międzynarodowe;

¹⁷ Ibidem, s. 40–41. Niezależnie od tego SDR stwierdzał, że Wielka Brytania ma być „siłą na rzecz dobra” (*force for good*); por.: Bartosz Wiśniewski, *Koncepcja bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii*, w: Ryszard Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 83–104.

¹⁸ *Active Diplomacy for a Changing World. The UK's International Priorities*, Foreign and Commonwealth Office, marzec 2006, www.fco.gov.uk.

6. działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego standardy ochrony praw człowieka i demokracji oraz dbałość o środowisko naturalne;

7. regulowanie procesów migracyjnych i zwalczanie nielegalnej imigracji.

Dokument wymieniał ponadto konkretne działania, powiązane z tak zdefiniowanymi interesami. Zapowiadał m.in. zacieśnienie współpracy z elitami politycznymi i intelektualnymi państw muzułmańskich na rzecz podważania atrakcyjności ideologii popularyzowanej przez terrorystów islamskich i zapobiegania radykalizacji młodych muzułmanów – również w Wielkiej Brytanii (oczywiste echo zamachów z lipca 2005 r.). Z punktu widzenia roli, jaką Londyn przypisywał w realizacji tych interesów Unii Europejskiej, uwagę zwracały kwestie walki z nielegalną imigracją. Dokument zapowiadał zacieśnienie współpracy z partnerami z UE w dziedzinie polityki azylowej, uszczelnienia granic, wzmocnienia mandatu Komisji Europejskiej w sprawie renowacji umów o readmisji z państwami trzecimi.

Przejęcie władzy przez koalicję konserwatystów i liberałów nie wpłynęło w zasadniczy sposób na hierarchię interesów Wielkiej Brytanii. Gabinet premiera Davida Camerona w „Narodowej strategii bezpieczeństwa” z października 2010 r. uznał, że priorytetem Wielkiej Brytanii jest zwalczanie terroryzmu (zarówno w kraju, jak i poza granicami państwa) oraz „zapobieganie [innym] zarzewiom konfliktu”. W dokumencie podkreślono, że „związane z Al-Kaidą grupy terrorystyczne poszerzają swoje wpływy w świecie muzułmańskim” i zwiększają zdolność do przeprowadzenia zamachów terrorystycznych. Autorzy dokumentu dostrzegali również ryzyko, jakie dla interesów brytyjskich mógłby stworzyć wybuch konfliktu wewnętrznego (rebelii, wojny domowej) i powstanie próżni bezpieczeństwa, którą siatki terrorystyczne mogłyby wykorzystać przeciwko Wielkiej Brytanii. Ponadto za czynnik destabilizujący sytuację na Bliskim Wschodzie i w sąsiednich regionach Brytyjczycy uznali groźbę proliferacji broni jądrowej, zwłaszcza jej zdobycie przez Iran. W „Strategii” stwierdzono, że mogłoby to uruchomić nuklearny wyścig zbrojeń w regionie – skłonić do podobnego kroku inne państwa. To z kolei naraziłoby na szwank stabilność w regionie istotnym z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego (złoża, drogi tranzytowe). Miałoby też negatywny wpływ na perspektywę zakończenia konfliktu bliskowschodniego. W kontekście późniejszych wydarzeń „arabskiej wiosny” znaczące było uwzględnienie w „Strategii”, jako zagrożenia interesów brytyjskich, ewentualności zakłóceń dostaw ropy i gazu na wypadek „wojny lub poważnego kryzysu politycznego”. Niewiele miejsca natomiast poświęcano źródłom niestabilności wewnętrznej państw, jako przesłanki niepokojów w skali ponadpaństwowej (regionalnej), a zarazem możliwym priorytetem polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii. Podkreślono, że kluczową rolę dla

zabezpieczenia brytyjskich interesów narodowych odgrywa bliska współpraca obronna i wywiadowcza z USA, co mogło stanowić potwierdzenie, że sojusz brytyjsko-amerykański pozostaje jednocześnie przesłanką działań Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej i długofalowym celem polityki brytyjskiej¹⁹.

Zmianę akcentów w sposobie definiowania brytyjskich interesów i celów polityki Wielkiej Brytanii w regionie śródziemnomorskim spowodowały wydarzenia „arabskiej wiosny”. Wcześniejsze dokumenty doceniały wagę zjawisk transnarodowych (terroryzm, zorganizowana przestępczość, nielegalna imigracja) i eksponowały zagrożenia w rodzaju rozprzestrzeniania broni masowego rażenia. Natomiast przyjęta w odpowiedzi na wspomniane procesy społeczno-polityczne w Afryce Północnej wspólna strategia brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych, obrony oraz rządowej agencji świadczącej pomoc rozwojową (Department for International Development) akcentowała znaczenie wewnętrznej stabilności państw i wskazywała jako jeden z priorytetów brytyjskich władz wspieranie „silnych, mających mocną legitymację instytucji w „wątłych” (*fragile*) państwach, tak aby dysponowały instrumentami niwelowania skutków napięć i wstrząsów (*tensions and shocks*)”. Opublikowany w lipcu 2011 r. dokument pt. „Strategia zapewnienia stabilności poza granicami Wielkiej Brytanii” definiował stabilność w kategoriach istnienia (w tym Londyn upatrywał swoich interesów) i wspierania (taki cel miał przyświecać działaniom Wielkiej Brytanii) systemów politycznych charakteryzujących się reprezentatywnością, zdolnością pokojowego (polubownego) rozstrzygania sporów oraz pokojowej (konstytucyjnej) sukcesji władzy czy poszanowaniem praw człowieka. W innym miejscu dokument charakteryzował nadrzędny cel brytyjskiej polityki zagranicznej jako budowanie „strukturalnej stabilności” (*structural stability*) i stwierdzał, że „praca nad zapobieganiem konfliktom u ich źródeł to trafna inwestycja, zgodna z naszymi wartościami oraz interesami narodowymi”²⁰.

2. Polityka Wielkiej Brytanii w regionie śródziemnomorskim

Kwestią ogniskującą aktywność brytyjską w regionie śródziemnomorskim bez wątpienia jest bliskowschodni proces pokojowy. O jego znaczeniu

¹⁹ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy, HM Government, październik 2010, www.official-documents.gov.uk.

²⁰ Por.: *Building Stability Overseas Strategy*, Department of International Development-Foreign and Commonwealth Office-Ministry of Defence, lipiec 2011, www.gov.uk.

dla interesów Wielkiej Brytanii najdobitniej świadczyła wypowiedź premiera Blaira z marca 2005 r. (sprzed krwawego zamachu terrorystycznego w Londynie w lipcu tego roku): „prawdopodobnie nie ma bardziej palącego wyzwania niż uzyskanie postępu procesu pokojowego, ponieważ ma on bezpośrednie przełożenie na bezpieczeństwo Wielkiej Brytanii i innych państw europejskich, oraz stabilność regionu bliskowschodniego”²¹. W brytyjskim stanowisku wobec tego wyzwania zwracają uwagę dwie kwestie charakterystyczne, odróżniające to państwo na tle innych członków UE. Wynikają one odpowiednio z historycznych uwarunkowań – obecności Wielkiej Brytanii w Maszreku – i wspomnianej już roli Londynu w procesie powstania państwa żydowskiego, implikujących dwoiste podejście do tego sporu, a także z dążenia Wielkiej Brytanii do utrzymania „specjalnych stosunków” z USA.

Po pierwsze, stanowisko brytyjskie wydaje się bardziej zniuansowane zarówno w porównaniu z punktem widzenia Francji (skłonnej np. do wywierania presji ekonomicznej na Izrael w celu uzyskania jego ustępstw), jak i Niemiec (zdecydowanie odżegnują się od takich kroków). W tym samym duchu, nawet po znaczącym kroku, jakim było zniesienie jeszcze w 1994 r. brytyjskiego embarga na dostawy broni do Izraela i intensyfikacji współpracy w dziedzinie obronności, Brytyjczycy otwarcie wyrażali obawy o możliwość wykorzystania ich technologii wojskowej i sprzętu podczas izraelskich działań wojskowych w Strefie Gazy i na Zachodnim Brzegu Jordanu²².

Z kolei ilustracją dla wypośrodkowanej polityki Wielkiej Brytanii wobec Palestyńczyków może być podejście do kwestii pomocy gospodarczej i rozwojowej. Brytyjski udział w transferach finansowych na rzecz Autonomii Palestyńskiej zalicza się do największych, zarówno w formule dwustronnej, jak i poprzez kanały unijne. Jednocześnie Londyn był otwarcie krytyczny, jeśli chodzi o przypadki korupcji na tle rozdysponowywania pomocy zagranicznej przez władze palestyńskie. Innym przejawem manewrowania Wielkiej Brytanii w sprawie konfliktu bliskowschodniego – co w praktyce z jednej strony oznaczało zajmowanie pozycji „kompromisowej” w stosunku do propozycji i działań USA i państw europejskich najbardziej przychylnych sprawie palestyńskiej. Z drugiej – było zaangażowanie brytyjskie w reformę struktur administracyjnych i bezpieczeństwa Autonomii Palestyńskiej, oraz stosunek Londynu do ówczesnego przywódcy Autonomii – Yassera Arafata. Wielka Brytania, powołując się na swoje doświadczenia z Irlandii Północnej i doprowadzenie do porozumienia z IRA, początkowo postulowała włączenie do rozmów pokojowych palestyńskiej opozycji,

²¹ Jonathan Rynhold, *Britain and the Middle East*, op. cit., s. 27.

²² Jonathan Rynhold, Jonathan Spyer, *British Policy towards the Middle East in the Post-Cold War Era, 1991-2005*, w: Zach Levey, Elie Podeh (red.), op. cit., s. 291–292.

m.in. Hamasu i Islamskiego Dżihadu. Widziała w tym istotny warunek powodzenia reformy tamtejszego sektora bezpieczeństwa i realnego wzięcia przez Palestyńczyków odpowiedzialności za sytuację na administrowanych przez siebie terenach, a także kroku, od którego USA uzależniały bardziej zdecydowane skłonienie Izraela do ustępstw. Ostatecznie, wskutek nacisku Amerykanów, porzuciła plany większej otwartości wobec najbardziej radykalnych organizacji palestyńskich. Jednak w obliczu izraelskiej decyzji o wycofaniu się ze Strefy Gazy (grudzień 2003 r.) zintensyfikowała starania o wzmocnienie pozycji innych – poza Arafatem – ośrodków decyzyjnych w administracji palestyńskiej. Stanowisko to zantagonizowało jednak władze Izraela, które obawiały się powstania złudzenia jakoby bezpieczeństwo w Strefie Gazy mogło w ten sposób się poprawić, torpedując tym samym izraelskie wysiłki na rzecz zwalczania terroryzmu. Równocześnie Wielka Brytania – w nieoficjalnych kontaktach z Palestyńczykami – dystansowała się od warunków, od spełnienia których administracja George’a W. Busha uzależniała realne (a nie tylko werbalne) poparcie dla powstania państwa palestyńskiego (a zatem tzw. dwupaństwowego rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego – *two-state solution*). Amerykanie i Brytyjczycy byli wprawdzie zgodni w domaganiu się m.in. demokratycznych reform, wyrzeczenia się przez palestyńskie władze przemocy i ukrócenia korupcji, ale Londyn (podobnie jak inne stolice europejskie) sceptycznie odniósł się do amerykańskiego żądania zmiany przywództwa Autonomii, a więc usunięcia z władz OWP Arafata. Sednem dychotomii (zniuanowania?) brytyjskiej polityki było odrzucenie pomysłu zmuszenia Arafata do ustąpienia i jednoczesnej krytyce jego rządów i wywieraniu na niego i jego otoczenie nieustannej presji²³.

Na osobny komentarz polityki Wielkiej Brytanii wobec konfliktu bliskowschodniego zasługują relacje brytyjsko-izraelskie, zwłaszcza filozofia ich kształtowania w wydaniu premiera Blaira oraz jego następców. Jonathan Rynold i Jonathan Spyer przypominają, że od początku lat 70. XX w. brytyjscy premierzy niemal bez wyjątku byli nastawieni przychylnie do Izraela, i identyfikowali się z izraelską „wrażliwością” w dziedzinie bezpieczeństwa. Wspomniane zniesienie embarga na dostawy broni i sprzedaż technologii wojskowych w pierwszej połowie lat 90. – choć nie przestały towarzyszyć temu kontrowersje – było tego wyrazem. Mniej więcej w tym samym czasie konserwatywny premier John Major z jednej strony oświadczył, że Wielka Brytania nie czuje się już zobowiązana do przestrzegania arabskiego bojkotu handlowego wobec Izraela (w rezultacie do 2000 r. państwo to awansowało na pierwszą pozycję wśród partnerów gospodarczych Londynu w regionie),

²³ Rosemary Hollis, op. cit., s. 141–143.

a z drugiej – odbył bardzo znaczącą podróż na terytoria administrowane przez Palestyńczyków, podczas której zadeklarował bezpośrednią pomoc na rzecz budowy tamtejszych struktur (proto)państwowych. Z kolei Blair i kierowane przez niego skrzydło Partii Pracy (New Labour) odrzucali postawy antyizraelskie charakterystyczne dla bardziej radykalnej lewicy brytyjskiej, czemu sprzyjała wspomniana postępująca „samomarginalizacja” organizacji brytyjskich muzułmanów, przynajmniej w sferze polityki bliskowschodniej Londynu. Z drugiej strony osobiste poglądy brytyjskiego premiera, zwłaszcza zrozumienie dla izraelskiej percepcji zagrożeń i zdecydowana postawa w sprawie palestyńskiego terroryzmu, sprzyjały wprowadzie budowie pozycji Londynu w relacjach z Tel Awiwem, ale Izrael ambiwalentnie odbierał zaangażowanie Londynu w proces pokojowy – jako niejednoznaczne i zbyt często bliskie europejskiemu konsensusowi. Badacze tej problematyki konkludują, że Blairowska polityka utrzymywania „równego dystansu” wobec stron konfliktu, przy jednoczesnym braku realnych instrumentów wpływu na nie (z pewnością Londyn nie dysponował nimi w stosunku do Tel Awiwu) skazywały Wielką Brytanię na „niewidoczność i marginalizację” (*invisibility and irrelevance*). Zarazem Wielka Brytania potrafiła zdyskontować dobre relacje polityczne z Izraelem, o czym świadczył wzrost dwustronnej wymiany handlowej²⁴.

Wypracowany na potrzeby zaangażowania w bliskowschodni proces pokojowy model „mostu” był również widoczny w relacjach Wielkiej Brytanii z największym państwem regionu – Egiptem – choć akcenty były rozłożone w odmienny sposób. Po 1979 r. i podpisaniu porozumienia pokojowego z Camp David, Kair awansował na pozycję najważniejszego – obok Izraela – amerykańskiego sojusznika na Bliskim Wschodzie i czołowego biorcę amerykańskiej pomocy wojskowej i ekonomicznej. Egipt dostrzegał jednak ograniczenia wynikające ze ścisłej współpracy z USA, przede wszystkim z uwagi na niezadowolenie egipskiej ulicy z amerykańskiej polityki wobec kwestii palestyńskiej. Z kolei amerykańska krytyka egipskiego autorytaryzmu prowadziła do „uszywnienia” władz Egiptu wobec USA. Brytyjcy decydenci mieli nadzieję, że bliska współpraca ze Stanami Zjednoczonymi będzie z jednej strony stanowiła atut Londynu w relacjach z Kairem, a z dru-

²⁴ Jonathan Rynold, Jonathan Spyer, op. cit., s. 295–296; Neil Lochery, op. cit., s. 9–15. Postawa Blaira zaowocowała – po ustąpieniu przez niego z funkcji premiera – powołaniem na stanowisko specjalnego wysłannika tzw. Kwartetu bliskowschodniego (ONZ, Rosja, UE, USA). Należało to jednak odczytywać raczej jako osobisty sukces tego polityka, a nie wyraz uznania dla wkładu Wielkiej Brytanii w rozwiązanie konfliktu (osobną kwestią pozostaje realne znaczenie i skuteczność Kwartetu jako instrumentu społeczności międzynarodowej służącego budowie i wzmacnianiu struktur politycznych i gospodarczych Autonomii Palestyńskiej oraz poprawie sytuacji Palestyńczyków).

giej – że dzięki swoim rozbudowanym kontaktom z egipskimi kręgami wojskowymi, wywiadowczymi oraz – co nie mniej istotne – biznesowymi (Wielka Brytania jest drugim, po Francji, inwestorem w Egipcie) będą mogli nadawać ton polityce europejskiej wobec Egiptu²⁵. Praktyczne znaczenie tych więzi okazało się jednak mieć największe znaczenie po zamachach 11 września 2001 r., kiedy Egipt stał się kluczowym sojusznikiem Zachodu w „globalnej wojnie z terroryzmem”. Brytyjczycy prowadzili bardziej subtelny politykę wobec Egiptu niż Amerykanie, przede wszystkim jeżeli chodzi o krytykę autorytarnych rządów Hosniego Mubaraka. Częściej zdobywali się również na afirmowanie prób reform podejmowanych przez egipski reżim. Pozwalało to na utrzymanie bliskich kontaktów z tamtejszymi elitami, mimo iż brytyjska działalność szkoleniowa i kulturalna, koordynowana przez British Council – a zatem „miękkimi” sposobami, właściwymi dla dyplomacji publicznej – nie mogła się równać choćby z amerykańską pomocą wojskową i ekonomiczną. Brytyjska polityka nie mogła natomiast liczyć na poparcie egipskiego społeczeństwa, czy szerzej – „arabskiej ulicy” – nie tylko z uwagi na współpracę z opresyjnym reżimem Mubaraka, ale przede wszystkim w związku z zaangażowaniem w niepopularną wojnę w Iraku²⁶.

„Arabska wiosna” wymusiła, jak wspomniano, redefinicję podstawowych założeń polityki rządu premiera Camerona i uznanie, że podstawową przesłanką stabilności politycznej w państwach regionu śródziemnomorskiego jest istnienie sprawnych, cieszących się legitymizacją społeczną instytucji wewnętrznych. W czerwcu 2011 r. minister spraw zagranicznych, William Hague, doprecyzował, że Wielka Brytania będzie ustalała priorytety działań na rzecz zapobiegania eskalacji przejawów niestabilności tam, gdzie ryzyko związane z jej skutkami będzie największe, gdzie zagrożone będą w sposób bezpośredni brytyjskie interesy oraz tam, gdzie zaangażowanie brytyjskie będzie miało realny wpływ na sytuację.

W praktyce realizacji tych zadań miało służyć kilka instrumentów. Już w lutym 2011 r. powołano Inicjatywę Partnerstwa Arabskiego (Arab Partnership Initiative, API), wyposażoną początkowo w skromny budżet w wysokości 5 mln funtów, kilka miesięcy później zwiększony do 110 mln funtów. Środki te były przeznaczone na doraźną pomoc szkoleniową i *capacity building* w państwach przechodzących zmiany polityczne, skierowaną do tamtejszych parlamentów, organów wymiaru sprawiedliwości, mediów czy organizacji pozarządowych. W Tunezji za pośrednictwem BBC World

²⁵ Ahmed El-Mokadem, *Egypt, Britain, and the USA*, w: Noel Brehony, Ayman El-Desouky (red.), *British-Egyptian Relations from Suez to the Present Day*, SAQI Books, Londyn 2007, s. 107–120.

²⁶ Rosemary Hollis, op. cit., s. 132–134.

Service uruchomiono program monitorowania przestrzegania standardów swobody wypowiedzi i bezstronnego relacjonowania kampanii przedwyborczej. API przewidywała również pomoc w obszarze tworzenia zrębów gospodarki wolnorynkowej, początkowo w Egipcie i Tunezji.

Zaangażowanie Wielkiej Brytanii w Libii miało bardziej złożony charakter, a przy tym stanowiło – przynajmniej zgodnie z oficjalnym stanowiskiem władz brytyjskich – reakcję na modelowy wręcz przykład niestabilności wynikającej z braku legitymizacji dla struktur państwa libijskiego, a zatem reżimu Muammara Kaddafiego. Najbardziej spektakularnym przejawem zaangażowania brytyjskiego była rzecz jasna operacja militarna przeciwko siłom Kaddafiego. Udział jednostek brytyjskich w misji od pierwszych jej godzin stał się przedmiotem sporu w Wielkiej Brytanii. W debacie w Izbie Gmin tuż po rozpoczęciu działań przestrzegano przed przekroczeniem mandatu operacji wyznaczonego w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ – wciągnięciem Wielkiej Brytanii w przewlekły konflikt wewnętrzny i powtórzeniem błędów z operacji irackiej, zwłaszcza zmuszeniem interwentów do podjęcia wysiłku tworzenia struktur państwa libijskiego na wypadek niekontrolowanej implozji reżimu Kaddafiego (a także właściwie z brakiem potwierdzonych informacji na temat stabilności libijskiej opozycji zbrojnej). Jak się wydaje, w kalkulacjach brytyjskich większe znaczenie miało wyeksponowanie przesłanek humanitarnych użycia siły, a także sprzyjające uwarunkowania polityczne i operacyjne²⁷. Brytyjscy eksperci ds. wojskowości zwracali wprawdzie uwagę, że operacja w Libii w rzeczywistości nie spełniała kryteriów, jakie wyłożył Hague, ale nadal stanowiła interesujący przypadek doboru środków i metod polityki Wielkiej Brytanii w regionie, w którym jak w soczewce skupiały się różnorodne wyzwania dla stabilności politycznej, gospodarczej i społecznej o implikacjach dla brytyjskich interesów.

W wymiarze politycznym kluczowe znaczenie miało uznanie przez rząd Camerona libijskiej Tymczasowej Rady Narodowej (TRN) jako legalnego reprezentanta narodu libijskiego, co nastąpiło pod koniec lipca 2011 r. Decyzja ta pozwoliła m.in. na odmrożenie zasobów finansowych zdeponowanych w brytyjskich bankach, pochodzących z transakcji na rynkach

²⁷ Chodziło o łatwość, z jaką okazało się możliwe zmontowanie międzynarodowej (w tym z udziałem państw arabskich) koalicji przeciw Kaddafiemu, niewielkie reperkusje upadku tego reżimu dla stabilności regionalnej (to założenie, w świetle późniejszych wydarzeń choćby w Mali, dokąd przeniknęli nie tylko ludzie zaangażowani w walki w Libii, ale również broń wykradziona z tamtejszych arsenałów, okazało się nietrafione), sprzyjające warunki topograficzne i infrastrukturalne (obszary pustynne, ułatwiające działania z powietrza, oraz stosunkowo rzadka sieć drogowa, wykorzystywana przez siły rządowe), a także stosunkowo klarowny podział na „zbuntowany” wschód kraju, z głównym ośrodkiem oporu w Benghazi, i kontrolowany przez reżim Kaddafiego zachód.

paliwowych (ropa, gaz) i zablokowanych w związku z wprowadzeniem sankcji przeciwko reżimowi Kaddafiego na początku 2011 r. Nawet przed uznaniem TRN władze brytyjskie udzieliły jej eksperckiego i technicznego wsparcia – w maju do Benghazi udała się misja specjalistów ds. administracji lokalnej z Wielkiej Brytanii, Danii i Włoch. Brytyjczycy szybko zorganizowali również zwiększoną pomoc humanitarną, mającą ułatwić powrót uchodźców do wschodnich rejonów Libii. Zarazem Londyn podkreślał, że główną rolę w rekonstrukcji kraju po zakończonym konflikcie powinna odegrać ONZ.

3. Wielka Brytania a polityka śródziemnomorska UE

Podstawową przesłanką aktywności Wielkiej Brytanii na forum UE w odniesieniu do konfliktu izraelsko-palestyńskiego była ambicja Londynu, aby odgrywać rolę „mostu” czy też (w uproszczeniu) siły starającej się zbliżyć stanowisko amerykańskie, priorytetyzujące interesy Izraela, oraz europejskie, akcentujące podmiotowość Palestyńczyków i ich prawa polityczne, społeczne i ekonomiczne. Nie były to jednak w optyce brytyjskiej stanowiska równorzędne. Strategicznym celem Londynu było zapewnienie stałego, i jak najsilniejszego zaangażowania Amerykanów w proces pokojowy. Brytyjczycy wychodzili z założenia, że tylko USA mogą być skutecznym pośrednikiem (brokerem) – dzięki swojej pozycji militarnej i politycznej na Bliskim Wschodzie (sojusze z arabskimi państwami rejonu Zatoki Perskiej, Maszreku, Afryki Północnej) i wiarygodności w relacjach z Izraelem (pomoc wojskowa, technologiczna, współpraca wywiadów). W sferze retorycznej i deklaratywnej Londyn wspierał stanowisko całej Unii, nie chcąc podkopywać jej zaangażowania w proces pokojowy, a tym samym powodować jej marginalizacji w oczach Waszyngtonu i stwarzać wrażenia, że Europa nie jest poważnie (w wymiarze politycznym) zainteresowana rozwiązaniem konfliktu, zadowalając się rolą donatora pomocy humanitarnej i rozwojowej dla Palestyńczyków, oraz że USA będą „zdane” tylko na siebie, przede wszystkim jeśli chodzi o zabieganie o współdziałanie ze strony palestyńskiej. I choć Brytyjczycy niezmiennie deklarowali, że to Stany Zjednoczone powinny nadawać zasadniczy rytm strategii Zachodu w tej sprawie, to nie unikali zabierania głosu w sposób otwarcie kwestionujący pozycje Amerykanów²⁸. Poza wspomnianym odżegnywaniem się od postulatu usunięcia Arafata, brytyjska dyplomacja konsekwentnie trzymała się litery rezolucji 242 RB ONZ. Uznawała więc izraelskie osadnictwo na terytoriach okupowanych za sprzeczne z prawem międzynarodowym, podobnie jak budowę muru

²⁸ Mark Sedgwick, op. cit., s. 18–19.

oddzielającego terytorium palestyńskie od Izraela. Domagała się również ostatecznego opuszczenia przez izraelskie siły bezpieczeństwa i administrację terytoriów okupowanych²⁹.

Granice autonomii, jaką gotowa była przyznać Wielka Brytania UE w sprawie konfliktu bliskowschodniego, były dobrze widoczne np. przy okazji decyzji o powołaniu specjalnego wysłannika unijnego, Miguela Moratinosa, pod koniec 1996 r. Wielka Brytania nie zamierzała rezygnować z wyposażenia UE w polityczne instrumenty wpływu na przebieg procesu pokojowego, idące w parze z jej zaangażowaniem finansowym, ale miał to być wpływ uzupełniający starania amerykańskie. Wskutek obiekcji brytyjskich i niemieckich mandat Moratinosa jako reprezentanta UE ds. procesu pokojowego został ostatecznie sformułowany mniej ambitnie, niż tego oczekiwała Francja i państwa arabskie. Był to bardzo czytelny sygnał, że o ile Londyn będzie wspierał linię UE na poziomie deklaratywnym, o tyle w rzeczywistości żaden krok nie zostanie podjęty wbrew stanowisku amerykańskiemu³⁰.

Co ważne, zasada ta zdawała się obowiązywać również po zmianie władzy i objęciu premierostwa przez Blaira. Wielka Brytania sprawowała prezydencję w Radzie UE w pierwszej połowie 1998 r. Z jednej strony brytyjski minister spraw zagranicznych, Robin Cook, otwarcie potępiał osadnictwo żydowskie na Zachodnim Brzegu podczas wizyty w Izraelu i akcentował ekonomiczny wymiar konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Jego plan z marca 1998 r. przewidywał m.in. wycofanie części sił bezpieczeństwa Izraela z terytorium Autonomii Palestyńskiej, otwarcie lotniska w Strefie Gazy, dodatkową pomoc (pośrednią – techniczną, i bezpośrednią – finansową) z budżetu UE dla Palestyny oraz kontynuację rozmów z władzami izraelskimi na temat zniesienia restrykcji ekonomicznych wobec Autonomii. Z drugiej jednak strony, Blair koncentrował się przede wszystkim na tworzeniu sprzyjających warunków dla działania USA. Jedną z jego sztandarowych inicjatyw w okresie, kiedy Wielka Brytania sprawowała prezydencję – wspólna konferencja w Londynie z udziałem Arafata oraz premiera Izraela, Benjamina Netanyahu, która miała odbyć się wkrótce po ogłoszeniu przez Waszyngton nowych propozycji w sprawie implementacji porozumienia z Oslo – została skonsultowana z administracją Clintona, kontekst unijny zaś został kompletnie zignorowany. Zdaniem Rosemary Hollis sytuacja ta, a także reakcje brytyjskie na propozycje innych państw UE, głównie Francji, dotyczące sposobów skłonie-

²⁹ W rezultacie Wielka Brytania, jedyna wśród najważniejszych państw UE, poparła izraelski pomysł wyjścia ze Strefy Gazy, motywowany głównie kosztami finansowymi, jako realny krok w stronę realizacji „mapy drogowej”.

³⁰ Jonathan Rynhold, Jonathan Spyer, op. cit., s. 292–293.

nia Izraela do szybszej realizacji zobowiązań z Oslo, np. relokacji posterunków bezpieczeństwa na terenie Autonomii, może wskazywać, że Londynowi nie udało się pełnić funkcji koordynującej działania USA i UE w toku procesu pokojowego. Wielka Brytania „wygospodarowała” sobie raczej niszę „najważniejszego europejskiego pomocnika (*facilitator*) Stanów Zjednoczonych”³¹.

Na przełomie lat 80. i 90. dały się odczuć pierwsze negatywne efekty presji migracyjnej z państw Maghrebu, choć w oczywisty sposób dotyczyła ona przede wszystkim europejskich państw basenu Morza Śródziemnego – Francji, Hiszpanii i Włoch. Wielka Brytania odegrała ważną rolę w toku kształtowania założeń polityki śródziemnomorskiej UE w ramach Procesu barcelońskiego, choć działania Londynu dotyczące intensyfikacji i instytucjonalizacji współpracy UE z jej południowym sąsiedztwem miały charakter reaktywny. Należy pamiętać, że w pierwszej połowie lat 90. XX w. priorytetem brytyjskim (a w dużej mierze również pozostałych „północnych”, a przy tym wpływowych państw członkowskich Unii – Niemiec, Holandii) było natomiast zacieśnianie współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w zgodzie z długofalowym celem „poszerzania” Unii, nie zaś jej „pogłębiania”. Co zrozumiałe, „agendę śródziemnomorską” mocno akcentowały „południowe” państwa członkowskie Wspólnoty, których kolektywny głos zyskał na znaczeniu wraz z akcesją Hiszpanii i Portugalii. Kluczowym motywem była narastająca presja migracyjna z państw Maghrebu. W 1990 r. tylko przez Hiszpanię na teren Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) wjechało niemal pięć milionów migrantów zarobkowych. Ponad połowa przybyszów z Maroka dostała się do Hiszpanii w sposób nielegalny³². U schyłku lat 80. rząd Margaret Thatcher silnie wspierał budowę jednolitego rynku wewnętrznego w zakresie przepływu towarów, usług i kapitału, jednak zajmował nieprzejednane stanowisko w sprawie swobody przepływu osób, i nie godził się na rezygnację z kontroli granicznych, chcąc nie tylko utrzymać kontrolę nad imigracją z państw trzecich, ale i minimalizować zagrożenie aktami terroryzmu, działalnością przestępczą czy przemyciem narkotyków i nielegalnym obrotem dziełami sztuki (stosowna deklaracja brytyjska w tej sprawie została dołączona do Jednolitego Aktu Europejskiego). Wielka Brytania nie przystąpiła do strefy Schengen, tworząc jedynie obszar częściowo zliberalizowanego ruchu osobowego z Irlandią. Jednakże również dla władz w Londynie kwestia skali napływu obywateli państw Maghrebu na teren EWG (a następnie UE) miała rosnące znaczenie, ponieważ absorbowwały brytyjskie służby migracyjne, a w wymiarze

³¹ Rosemary Hollis, op. cit., s. 72–75.

³² John Calabrese, *Beyond Barcelona: The politics of the Euro-Mediterranean partnership*, „European Security”, vol. 6, nr 4, 1997, s. 86–110.

politycznym oraz finansowym – zjawisko to wymagało od Wielkiej Brytanii, jako jednego z płatników netto do wspólnotowego budżetu, zajęcia stanowiska w sprawie sposobów zmniejszenia presji migracyjnej z południa, przede wszystkim znalezienia sposobu, jak działać na rzecz polepszenia sytuacji społeczno-ekonomicznej w najbliższym sąsiedztwie Europy.

Brytyjczycy należeli do pomysłodawców powołania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (European Neighbourhood Policy, ENP), która w przypadku państw basenu Morza Śródziemnego miała w intencji Londynu przede wszystkim unikać zaciągania kosztownych zobowiązań, a ściślej – formułowania perspektywy akcesji do UE w chwili, kiedy Wielka Brytania zabiegała o rozszerzenie Unii o państwa Europy Środkowo-Wschodniej³³. Nie było to równoznaczne z obniżaniem rangi południowego sąsiedztwa, przeciwnie – ówczesny szef brytyjskiej dyplomacji, Malcolm Rifkind, odniósł się z aprobatą do pomysłu powołania Partnerstwa, dostrzegając w nim sposób na nadrobienie wielu lat „zaniedbań” Zachodu wobec państw śródziemnomorskich³⁴. Co więcej, jak dowodzi analiza dokumentów programowych brytyjskiej polityki zagranicznej, Wielka Brytania podzielała zarówno postrzeganie generowanych przez państwa z południowego sąsiedztwa zagrożeń dla stabilności europejskiego kontynentu, jak i diagnozę dotyczącą sposobów ich eliminowania, a przynajmniej zmniejszenia ich skali. Nie zmienia to jednak faktu, że ostateczny kształt Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego stanowił efekt wewnątrzunijnych sporów i kompromisów, w mniejszym zaś stopniu był emanacją jednej, faworyzowanej przez konkretne państwo członkowskie (lub ich koalicję) wizji. I tak gestem mającym pozyskać poparcie brytyjskie dla Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego było pominięcie wśród uczestników konferencji inauguracyjnej w Barcelonie przedstawicieli Libii, odmawiającej w tamtym czasie wydania sprawców zamachu nad Lockerbie. Taki charakter miała również decyzja o poszerzeniu inicjatywy o państwa Maszreku – Londyn argumentował, że stabilność w południowym sąsiedztwie UE będzie celem trudno osiągalnym, jeśli nie zostanie uwzględniony kontekst konfliktu bliskowschodniego. Brytyjczycy spodziewali się, że za sprawą Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego UE zyska na widoczności jako jeden z aktorów procesu pokojowego, w niemalym stopniu po myśli państw arabskich³⁵, ale nadal opowiadali się za kluczową rolą USA w tej

³³ Richard Gillespie, *Northern European Perspectives of the Barcelona Process*, Fundacio CIDOB, „Afers Internacionals”, nr 37, 1996, s. 65–75.

³⁴ Calabrese, op. cit., s. 91–95.

³⁵ Wraz z zakończeniem zimnej wojny Arabowie utracili wsparcie polityczne ze strony ZSRR, toteż upatrywali – jako przeciwwagi dla zbytnej, ich zdaniem, bliskości stanowiska amerykańskiego i izraelskiego – możliwości wsparcia ich priorytetów przez UE, zgłaszającej coraz większe ambicje na arenie międzynarodowej.

dziedzinie, Unii rezerwując rolę wspierającą wysiłki amerykańskie (*with, not against the United States*).

Zgodne z preferencjami brytyjskimi było również wyeksponowanie ekonomicznego profilu inicjatywy, i nadanie jej najbardziej konkretnego charakteru poprzez wskazanie środków mających służyć przyspieszeniu rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu, likwidacji luki rozwojowej i poprawie warunków życia w państwach południowego sąsiedztwa, oraz promowaniu współpracy regionalnej: utworzenie strefy wolnego handlu i zwiększenie efektywności pomocy finansowej UE dla państw partnerskich³⁶. Ze szczególnym zainteresowaniem dyplomatów brytyjskich spotkały się właśnie propozycje dotyczące transferów finansowych, przede wszystkim z uwagi na spodziewaną wysokość kontrybucji Wielkiej Brytanii do ewentualnych pakietów pomocy (nawet 17% ich całkowitej wartości). Podejście Wielkiej Brytanii zamykało się w hasło „minimum pomocy, maksimum handlu” (*aid-free trade approach*). W rezultacie Londyn odrzucił propozycje południowych państw członkowskich UE, aby partnerzy z rejonu śródziemnomorskiego zostali objęci finansowaniem „wyrównującym” (*convergence funding*), które otrzymywała m.in. Hiszpania i Portugalia przed akcesją. W zamian Brytyjczycy (z powodzeniem) zabiegali o to, aby południowi sąsiedzi uzyskali pomoc w przyciąganiu inwestycji i sposobach budowy sektora prywatnego. Dodatkowo, dążyli do zmniejszenia wielkości pomocy w porównaniu ze wstępną propozycją Komisji Europejskiej, przygotowaną pod naciskiem śródziemnomorskich członków UE, zaniepokojonych pierwszymi symptomami kryzysu w południowym sąsiedztwie³⁷.

Ożywioną dyskusję na temat adekwatności instrumentarium unijnej polityki wobec regionu śródziemnomorskiego wywołały w Wielkiej Brytanii okoliczności towarzyszące wydarzeniom „arabskiej wiosny”³⁸. Zwracano uwagę, że najczęściej podnoszone powody wybuchu niepokojów w Egipcie, Libii i Tunezji – fiasko wprowadzenia reform demokratycznych; niski standard ochrony praw człowieka; liberalizacja gospodarcza bez towarzyszącego tym reformom podniesienia standardów praworządności, skutkująca wzrostem nepotyzmu i pogłębieniem nierówności społecznych – były w niemałym stopniu pomijane w działaniach UE. Sztandarowy projekt w ramach Procesu barcelońskiego – utworzenie strefy wolnego handlu – był krytykowany jako realizowany w oderwaniu od potrzeby zapewnienia

³⁶ Por.: Paweł J. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 162, oraz George Joffe, op. cit., s. 201.

³⁷ George Joffe, op. cit., s. 202.

³⁸ Ben Smith, *The Arab uprisings*, Research Paper 11/73, House of Commons Library, 15 listopada 2011.

sprawiedliwego (uwzględniającego potrzeby wszystkich grup społecznych) rozwoju gospodarczego. Sceptycznie oceniano również technokratyzację podejścia UE do regionu śródziemnomorskiego, kosztem wymiaru politycznego i nacisku na demokratyczne wartości, oraz priorytetyzowanie współpracy ze skorumpowanymi rządami państw regionu, zwłaszcza poprzez bezpośrednią pomoc finansową.

Wielka Brytania poparła zaproponowane przez Komisję Europejską już w czerwcu 2011 r. zmiany w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Chodziło przede wszystkim o wprowadzenie warunkowości (*conditionality*) unijnego wsparcia dla reform w państwach południowego sąsiedztwa: wysokość i zakres pomocy miały być uzależnione od spełnienia szeregu kryteriów (mierników) poprawy sytuacji³⁹. Co znamienne, w stanowisku brytyjskim nadal wyczuwalny był jednak swoisty „przechył” w stronę agendy gospodarczej Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, o czym była mowa wcześniej. Komentując treść zmian w polityce UE wobec regionu śródziemnomorskiego minister Hague podkreślił, że istotą unijnej oferty dla partnerów w tej części świata jest „głębsza integracja gospodarcza i wzmocnione relacje handlowe”, dopiero w drugiej kolejności zwracając uwagę na *novum*, jakim miała być warunkowość współpracy.

4. Konkluzje

Względy historyczne oraz pozycja międzynarodowa Wielkiej Brytanii, jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, jednej z czołowych światowych gospodarek, o gęstej sieci powiązań z międzynarodowymi rynkami surowcowymi, państwa dysponującego znacznym potencjałem militarnym, predestynują to państwo do odgrywania aktywnej roli w regionie śródziemnomorskim. Z punktu widzenia Wielkiej Brytanii południowe sąsiedztwo UE stanowi zarazem swoisty tygiel wyzwań i problemów dla stabilności regionalnej i międzynarodowej, od przezwyciężenia których może zależeć bezpieczeństwo państwa i jego długofalowa pomyślność gospodarcza. Wprawdzie stawka interesów gospodarczych czy w odniesieniu do migracji jest dla Wielkiej Brytanii mniejsza niż w przypadku południowych państw członkowskich UE, ale Londyn nie może abstrahować od „agendy śród-

³⁹ KE oczekiwała m.in. przeprowadzania wolnych i uczciwych (*free and fair*) wyborów; zagwarantowania swobody zgromadzeń, zrzeszania się, wypowiedzi, a także wolności mediów; funkcjonowania niezależnego sądownictwa; energicznej walki z korupcją; reformy sektora bezpieczeństwa (*security sector reform*), zwłaszcza ustanowienia demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi.

ziemnomorskiej” Francji, Hiszpanii czy Włoch, o czym dobitnie świadczył *casus* Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego.

Jednocześnie, zwłaszcza w odniesieniu do Maszreku, kontekst unijny jest dla Londynu wtórny wobec umotywowanych historycznie (spuścizna kolonialna na Bliskim Wschodzie) i geopolitycznie („specjalne stosunki” ze Stanami Zjednoczonymi) przesłanek zaangażowania. Próby konceptualizacji roli Wielkiej Brytanii jako „transatlantyckiego mostu” w sprawie o kluczowym znaczeniu dla dynamiki stosunków międzynarodowych w regionie, czyli konfliktu bliskowschodniego, należy uznać za nieudane. Wielka Brytania zyskuje wprawdzie w kontaktach z państwami arabskimi dzięki swojej pryncypialnej postawie wobec kwestii terytoriów okupowanych, a wobec Izraela może powoływać się nie tylko na rolę w doprowadzeniu do powstania państwa żydowskiego, ale i wspólnotę doświadczeń związanych z walką z zagrożeniem terrorystycznym, czy owocną współpracę technologiczną i wojskową. Z kolei przypadek Egiptu mizerne efekty prób skłonienia tamtejszych władz (jeszcze w okresie dyktatury Mubaraka) do choćby ograniczonych reform dowodzi, że wpływy brytyjskie, choć nadal znaczące w dziedzinie kulturowej i w sferze zabiegów o ewolucyjne przemiany egipskiego sektora bezpieczeństwa (kwestia fundamentalna w świetle roli, jaką w tamtejszym ustroju nadal – nawet po „arabskiej wiosnie” – odgrywa armia) błędą w zestawieniu z pozycją USA (osobną kwestią jest na ile skuteczne w ostatnich dwóch dekadach były zabiegi amerykańskie np. o choćby ograniczone reformy demokratyczne, zwłaszcza w obliczu konieczności pozyskania egipskich elit politycznych, wojskowych i wywiadowczych do współpracy w kontekście „globalnej wojny z terrorem” poczynając od września 2001 r.). Próby utrzymania przez Londyn uprzywilejowanych stosunków z egipskimi władzami podkopywały zarazem wizerunek Brytyjczyków wśród egipskiego społeczeństwa, prawdopodobnie z równie negatywnym skutkiem jak decyzja o udziale w interwencji w Iraku i późniejszej okupacji tego kraju. Obecnie kwestią otwartą jest, czy w zmienionych realiach politycznych i społecznych wskutek „arabskiej wiosny” i wywołanych przez te procesy korektach w podejściu Wielkiej Brytanii do problemów regionu śródziemnomorskiego, Londyn będzie potrafił prowadzić bardziej skuteczną politykę zagraniczną. W szczególności dotyczy to odpowiedzi na pytanie, czy deklarowany przez Wielką Brytanię cel strategiczny – zapewnienie stabilności systemu międzynarodowego – da się pogodzić z oddolnymi procesami społecznymi, niekiedy idącymi pod prąd interesom na poziomie międzyrządowym (*vide* współpraca w zwalczaniu terroryzmu, zapewnienie bezpieczeństwa tranzytu surowców energetycznych i inne). Zweryfikować trzeba, czy cel ten da się pogodzić z główną zasadą nowego podejścia UE do współpracy z państwami regionu śródziemnomorskiego,

a więc warunkowością. Dążenie do podtrzymania uprzywilejowanych ze względów historycznych stosunków np. z Egiptem i Jordanią może w tym kontekście skutkować napięciem między polityką brytyjską a priorytetami unijnymi. Ponadto nic nie wskazuje na to, aby Wielka Brytania miała odejść od fundamentalnego założenia swojej strategii – nie tylko w regionie śródziemnomorskim, ale i w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w ogóle – przypisywaniu uprzywilejowanej – w sferze praktycznej, ponieważ na poziomie retorycznym Londyn często stawał w jednej linii z partnerami europejskimi – roli Stanom Zjednoczonym.

Bibliografia

- Biger Gideon, *Britain's Role as a Boundary Maker in the Middle East*, w: Zach Levey, Elie Podeh (red.), *Britain and the Middle East. From Imperial Power to Junior Partner*, Sussex University, Brighton 2008, s. 21–32.
- Borkowski Paweł J., *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, ASPRA-JR, Warszawa 2005.
- Brenchley Frank, *Britain and the Middle East. An Economic History 1945–1987*, Lester Crook Academic, Londyn 1989, s. 313–330.
- Calabrese John, *Beyond Barcelona: The politics of the Euro-Mediterranean partnership*, „European Security”, vol. 6, nr 4, 1997, s. 86–110.
- Cardwell Paul J., *EU External Relations and Systems of Governance. The CFSP, Euro-Mediterranean Partnership and Migration*, Routledge, Londyn 2009, s. 92.
- El-Mokadem Ahmed, *Egypt, Britain, and the USA*, w: Noel Brehony, Ayman El-Desouky (red.), *British-Egyptian Relations from Suez to the Present Day*, SAQI Books, Londyn 2007, s. 107–120.
- Fargues Philippe, Christine Fandrich, *Migration after the Arab Spring*, Migration Policy Centre – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, MPC Research Report 2012/09.
- Gillespie Richard, *Northern European Perspectives of the Barcelona Process*, Fundacio CIDOB, „Afers Internacionals”, nr 37, 1996, s. 65–75.
- Hollis Rosemary, *Britain and the Middle East in the 9/11 Era*, Wiley-Blackwell, Londyn 2010.
- Joffe George, *British policy and the Barcelona process*, w: Victoria Curzon Price, Hasni Abidi (red.), *Euro-Mediterranean Partnership. From Project to Reality*, Institut européen de l'Université de Genève, Genewa 1999, s. 190–206.
- Lochery Nick, *Present and Post-Blair British Middle East Policy*, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan 2007, s. 1–20.
- Rich David, *British Muslims and UK Foreign Policy*, w: Zach Levey, Elie Podeh (red.), *Britain and the Middle East. From Imperial Power to Junior Partner*, Sussex University, Brighton 2008, s. 322–339.
- Rynhold Jonathan, *Britain and the Middle East*, w: *Europe and the Middle East*, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan 2006, s. 19–28.
- Rynhold Jonathan, Jonathan Spyer, *British Policy towards the Middle East in the Post-Cold War Era, 1991–2005*, w: Zach Levey, Elie Podeh (red.), *Britain and the Middle East. From Imperial Power to Junior Partner*, Sussex University, Brighton 2008, s. 291–292.

-
- Sedgwick Mark, *Britain and the Middle East: In Pursuit of Eternal Interests*, w: Jack Covarrubias, Tom Lansford (red.), *Strategic Interests in the Middle East*, Ashgate, Londyn 2007, s. 3–25.
- Wiśniewski Bartosz, *Koncepcja bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii*, w: Ryszard Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 83–104.
- Witney Nick, Anthony Dworkin, *A Power Audit of EU-North Africa Relations*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2012.
- Zając Justyna, *European Union Policy in the Mediterranean. An International Roles Theory Approach*, WDiNP, Warsaw 2014.

Rozdział VI

Aleksandra Zięba

Niemcy

Niemcy stopniowo wychodzą z roli „obserwatora” w regionie śródziemnomorskim, przyjmując bardziej aktywną rolę „gracza”. Zarówno na forum unijnym, jak i w bezpośrednich kontaktach z państwami basenu Morza Śródziemnego podejmowane działania nie są wolne od ograniczeń polityki zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec, w tym: niechęci do udziału w akcjach wojskowych, specjalnych stosunków z Izraelem i pogłębiających się więzi ekonomiczno-społecznych z Turcją. Poszukiwanie równowagi w prowadzeniu spójnej polityki wobec tego regionu przy istniejących współcześnie wyzwaniach, jakimi niewątpliwie są: walka z międzynarodowym terroryzmem, problem nielegalnych migracji, niestabilna sytuacja w części państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, kryzys gospodarczy, poszukiwanie nowych źródeł energii, napotyka na trudności natury politycznej, wynikające z powściągliwości i tradycji kultury politycznej RFN. Tradycja mocarstwa cywilnego przejawia się szczególnie w pomocy rozwojowej oraz popieraniu rozwiązań pokojowych, również przez aktywne uczestnictwo w negocjacjach bliskowschodnich. Działania dyplomatyczne znajdują się jednak w cieniu aktywności Stanów Zjednoczonych.

1. Uwarunkowania, interesy i cele

Odejście przez Republikę Federalną Niemiec od polityki mocarstwowej umożliwiło jej rozwijanie szerokiej współpracy międzynarodowej, oparcie swojej polityki zagranicznej na dialogu politycznym i na promowaniu praw człowieka. Po zjednoczeniu RFN skoncentrowała swoje działania na udzielaniu pomocy rozwojowej (*Entwicklungshilfe*) krajom potrzebującym oraz popieraniu działań na rzecz kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Zasady polityki zagranicznej wyrażające przede wszystkim niechęć do stosowania w stosunkach

międzynarodowych środków militarnych oraz oparcie aktywności zewnętrznej na multilateralizmie determinują zaangażowanie współczesnych Niemiec na rzecz ochrony i promocji praw człowieka, uzasadniają aprobatę RFN dla interwencji humanitarnych i udziału Bundeswehry w tego typu akcjach¹. Interwencje wojskowe z udziałem niemieckich żołnierzy mogą być prowadzone tylko w ramach działań multilateralnych z mandatem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Wyjątek stanowiło poparcie RFN interwencji militarnej NATO przeciwko Jugosławii („wojna w Kosowie”) w 1999 r.; wywołało to debatę polityczną na temat sposobów realizowania odpowiedzialności Niemiec za przestrzeganie praw człowieka i utrzymanie międzynarodowego pokoju².

Republika Federalna Niemiec ze względu na swoje interesy bezpieczeństwa jest zadeklarowanym zwolennikiem europejskiej integracji politycznej. Szczególnie ustanowienie w ramach Unii Europejskiej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) następnie polityki obronnej (EPBiO/WPBiO) wzmocniło pozycję Niemiec w Unii i na arenie międzynarodowej. Zaangażowanie się Berlina w politykę zewnętrzną UE oznacza aktywność we wszystkich regionach geograficznych leżących w gestii zainteresowania Unii, w Europie Środkowej i Wschodniej, a także w basenie Morza Śródziemnego. Ten ostatni region nie należy do priorytetów polityki zagranicznej Niemiec, został im „narzucony” przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Z czasem nowe wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa – nielegalna imigracja, przestępczość zorganizowana, zanieczyszczenie środowiska, handel narkotykami, fundamentalizm islamski i międzynarodowy terroryzm – stały się nie tylko problemami Hiszpanii, Włoch oraz Francji, ale całej Europy. Pomoc Niemiec w stabilizowaniu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu jest więc nie tylko wyrazem solidarności z południowymi państwami członkowskimi UE, ale również ochroną własnych interesów narodowych. Jednak pomoc rozwojowa na południu pozostaje w cieniu aktywności RFN na północy i wschodzie Europy³.

¹ Zob.: Matthias Z. Karádi, *Polityka Niemiec wobec KBWE/OBWE*, w: Krzysztof Malinowski (red.), *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i w Niemczech*, Instytut Zachodni, Poznań 2003, s. 268; zob. szerzej: Sebastian Sedlmayr, *Die aktive Außen- und Sicherheitspolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2005*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008.

² Por.: Hanns W. Maull, *German Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a 'Civilian Power'?*, „German Politics”, August 2000, vol. 9, nr 2, s. 1–24.

³ Annette Jünemann, *German Policies in the Mediterranean*, w: Haizam Amirah Fernández, Richard Youngs (red.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Elcano Royal Institute of International and Strategic Studies, Madrid 2005, s. 112–113.

1.1. Uwarunkowania

Zjednoczone Niemcy są państwem odgrywającym kluczową rolę w Unii Europejskiej. Wynika to z potencjału ekonomicznego i demograficznego tego państwa oraz z jego położenia geopolitycznego. Sednem niemieckiej koncepcji rozwoju Europy jest idea współpracy międzynarodowej i stabilizowania środowiska międzynarodowego. Republika Federalna Niemiec odgrywała od początku procesów integracyjnych, razem z Francją, rolę „motoru/lokomotywy” integracji europejskiej, szczególnie w działaniach na rzecz „pogłębiania” i „rozszerzania” Unii Europejskiej⁴. Niemcy dążyły do stworzenia obszaru stabilności w swoim otoczeniu, dlatego popierały rozszerzenie NATO oraz UE na Wschód. Ich aktywne zaangażowanie na rzecz przyjęcia nowych państw do UE poszerzyło polityczny, gospodarczy i społeczny wymiar bezpieczeństwa w całej Europie. Niemniej wraz z narażającymi problemami wewnętrznymi, spowodowanymi potrzebą reformy społecznej gospodarki rynkowej oraz globalnym kryzysem gospodarczym, który w dużej mierze dotknął Niemcy (od jesieni 2008 r.), ich polityka zagraniczna staje się coraz bardziej pragmatyczna, a mniej idealistyczna⁵.

Niemcy są często postrzegane przez pryzmat ich siły ekonomicznej jako państwo handlowe *Handelsstaat*⁶ i regionalne mocarstwo cywilne (*Zivilmacht*), które do osiągnięcia swoich celów na arenie międzynarodowej nie stosuje środków militarnych⁷. Według Volkera Rittbergera atrybutami państwa handlowego są przede wszystkim: zainteresowanie problemami regionalnymi, działanie na rzecz promocji współzależności ekonomicznych, wolnego rynku, duży potencjał gospodarczy i duży udział w handlu światowym. Ten model zachowania państwa w relacjach z otoczeniem zewnętrz-

⁴ Zob.: Lutz Güllner, *Motor für die europäische Integration. Die neuen Impulse für die deutsch-französische Zusammenarbeit*, „Die Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte”, 1999, nr 46, s. 91–93; Francusko-niemieckie zbliżenie: między doraźnym działaniem a wizją przyszłej Europy, „Rocznik Strategiczny”, 2003/2004, s. 263–268; Wilhelm Knelangen, *Eine neue deutsche Europapolitik für eine andere EU?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, 2005, nr 38–39, s. 25. Zob. szerzej: Aleksandra Zięba, *Die Erweiterung der Europäischen Union in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Unikat 2, Katowice 2011.

⁵ Christian Hacke, *Mehr Bismarck, weniger Habermas. Ein neuer Realismus in der deutschen Außenpolitik?*, „Internationale Politik”, 2006, nr 6, s. 70–71.

⁶ Zob.: Volker Rittberger, *Machtstaat, Handelsstaat, Zivilstaat?*, w: Wolfgang Bergem, Volker Ronge, Georg Weißenro (red.), *Friedenspolitik in und für Europa. Festschrift für Gerda Zellentin zum 65. Geburtstag*, Leske+ Budrich, Opladen 1999, s. 83–111.

⁷ Zob. szerzej: Richard Rosecrance, *Der neue Handelsstaat. Herausforderungen für Politik und Wirtschaft*, Campus, Frankfurt am Main 1987. Por.: Aleksandra Zięba, *Niemcy – mocarstwo cywilne*, w: Teresa Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjały, strategie*, Poltext, Warszawa 2011, s. 128–146.

nym różni się od działań większości państw członkowskich UE. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego pod względem wielkości PKB w 1993 r. Niemcy plasowały się na czwartym miejscu w świecie za USA, Japonią i Chinami; ich PKB wynosił 1,6 bln USD (metoda PPP *purchasing-power-parity*), co stanowiło 5,68% światowego PKB. Tę wysoką pozycję utrzymywały do 2001 r. (osiągając powyżej 5% światowego PKB). Po rozszerzeniach Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007 udział RFN w światowym PKB nieznacznie spadł, co wiązało się ze wzrostem Indii przeżywających boom gospodarczy. W 2007 r. Niemcy zajęły piąte miejsce w świecie pod względem wielkości PKB (2,8 bln USD, tj. 4,2% PKB świata i 18,15% PKB UE). W następnych latach, z wyjątkiem 2009 r., kiedy nastąpił spadek PKB, Niemcy odnotowywały systematyczny wzrost. W 2012 r. ich PKB wyniósł prawie 3,2 bln USD, co nadal plasowało je na piątym miejscu w świecie (po USA, Chinach, Japonii i Indiach)⁸.

Jeszcze przed zjednoczeniem RFN była „olbrzymem gospodarczym”, plasując się na pierwszym miejscu eksporterów w świecie. Pod koniec lat 90. XX w. wyprzedzały ją tylko Stany Zjednoczone. Obecnie RFN zajmuje trzecie miejsce w handlu światowym (czwarte, biorąc pod uwagę również Unię Europejską). Według danych Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 2005 r. Niemcy były liderem w eksporcie (9,3% udziału w eksporcie całego świata), a pod względem wielkości importu drugie miejsce (za USA; 7,2% udziału w imporcie światowym). Dane WTO za rok 2008 plasowały Niemcy na pierwszej pozycji w światowym eksporcie – 9,1%, Chiny znajdowały się tuż za RFN z 8,9% udziałem. Prognozy, że Chiny wyprzedzą Niemcy pod względem udziału w eksporcie w 2009 r. sprawdziły się. W 2011 r. Chiny (10,4% światowego eksportu towarów, 9,5 % importu towarów) i Stany Zjednoczone (8,1% eksportu, 12,3% importu) wyprzedziły Niemcy (8,1% eksportu towarów, 6,8% importu towarów), mimo że nadwyżka handlowa RFN była o 40% wyższa niż Chin⁹. Jednak już w pierwszym kwartale 2013 r. Chiny stały się pierwszym państwem handlowym w świecie¹⁰. Pozycja handlowa i proeksportowy charakter tego państwa będą predestynowały Niemcy do działań na rzecz intensyfikacji wymiany handlowej, liberalizacji i promocji gospodarki rynkowej. Wiązać się to będzie także z potrzebą zapewnienia stabilności i międzynarodowego bezpieczeństwa.

⁸ Obliczenia własne na podstawie: World Economic Outlook Database. IMF, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx, 1.03.2014.

⁹ Zob.: *International Trade Statistics 2006*, WTO, *International Trade Statistics 2009*, WTO, *International Trade Statistics 2012*, WTO. Raporty dostępne na stronach WTO: www.wto.org/statistics.

¹⁰ Philip Inman, *China overtakes US in World trade*, „The Gaurdian” (on-line), 11.02.2013.

Połowa niemieckiego handlu przypada na państwa UE. Od kilku lat około $\frac{3}{4}$ eksportu towarów niemieckich trafiało do krajów europejskich, w tym ponad połowa do państw członkowskich Unii Europejskiej, spośród których głównymi odbiorcami w 2011 r. były Francja (9,5%) i Wielka Brytania (6,6%). Spoza państw Unii ważnym importem niemieckich towarów są Stany Zjednoczone (7,9% w 2011 r.). Turcja plasowała się na 15. miejscu pod względem całości eksportu i 9., biorąc pod uwagę całość wymiany handlowej (saldo handlu zagranicznego), zaraz za Polską. Wymiana handlowa z Afryką Północną i Bliskim Wschodem ma znaczenie marginalne w niemieckim handlu zagranicznym. Izrael plasuje się na 43. miejscu pod względem eksportu i 52. pod względem importu. Kraje Maghrebu i Maszreku uwzględniane w statystykach to: Egipt (32. pozycja, ale 47. jeżeli chodzi o eksport), Jordania (37. miejsce w całości wymiany handlowej), zaraz za nią Maroko oraz Liban. Ważną jednak rolę odgrywa Libia, jako czwarty dostawca gazu ziemnego do Niemiec, plasując się na miejscu ósmym. RFN znajduje się w gronie pięciu najważniejszych partnerów gospodarczych regionu. Dla samej tylko Libii stanowi odbiorcę 10% jej eksportu i dostawcę 9% importu¹¹.

Spośród państw śródziemnomorskich najważniejsze miejsce w polityce RFN zajmuje Turcja. Do popierania i działania na rzecz zacieśniania więzów UE z tym państwem skłaniają Niemcy przede wszystkim przesłanki ekonomiczne. Od wejścia w życie na początku 1996 r. unii celnej¹² między UE a Turcją rozpoczął się dynamiczny wzrost wymiany handlowej między państwami integrującej się Europy a tym krajem. W 2002 r. Turcja importowała z Niemiec towary o łącznej wartości 7,5 mld euro, co stanowi 13% całego jej importu. Eksport z Turcji do RFN wyniósł w tym samym roku 6,9 mld euro, tj. 17% całego wolumenu tureckiego eksportu. Według danych TurkStat za 2011 r., najważniejszymi dostawcami towarów do Turcji była Rosja (9,9% udziału wszystkich państw), na drugim miejscu plasowały się Niemcy (9,5%) tuż przed Chinami (9,0%). Eksport z Turcji do Niemiec stanowił 10,3% jej eksportu, sytuując RFN jako najważniejszego partnera handlowego Turcji, przed Irakiem (6,2%) i Wielką Brytanią (6%). W 2012 r. głównym partnerem pozostawały Niemcy (8,5%). Według prognoz Niemcy wkrótce utracą pozycję

¹¹ Dane za: Statistisches Bundesamt Deutschland, www.destatis.d/jetspeed/portal/cms/, 04.03.2013.

¹² Umowa stowarzyszeniowa między Turcją a Europejską Wspólnotą Gospodarczą została podpisana 12 września 1963 r. (weszła w życie 1 grudnia 1964 r.), 23 listopada 1970 r. dołączono do niej protokół, przewidujący utworzenie unii celnej. Zob.: *The Agreement Creating An Association Between The Republic of Turkey and the European Economic Community*, „Official Journal of the European Communities”, 1973, vol. 16, nr C113, s. 2, *Addition Protocol to the Ankara Agreement*, „Official Journal of the European Communities”, 1973, vol. 16, C 113, s. 18.

lidera na rzecz Iraku. Ponadto od początku 2002 r. Niemcy są najważniejszym inwestorem zagranicznym w Turcji, wyprzedzają nawet Stany Zjednoczone. Liczba niemieckich firm-córek i niemiecko-tureckich *joint-ventures* w 2005 r. wynosiła ponad 2 tys.¹³. Turcja jest krajem wśród Niemców bardzo popularnym turystycznie, w 2005 r. odwiedziło ją 4 mln turystów niemieckich, a w 2012 r. – 5,03 mln¹⁴. Mimo powtarzających się kryzysów w stosunkach niemiecko-tureckich, RFN stara się nie dopuścić do rozluźnienia więzi tego państwa z Europą. Turcja jest postrzegana również przez pryzmat jej położenia geostrategicznego jako ważny kraj tranzytowy. W regionie Morza Kaspijskiego znajduje się potrzebny dla całej Europy gaz ziemny i ropa¹⁵.

Ważnym elementem niemieckiej polityki zagranicznej jest pomoc rozwojowa, która może być postrzegana jako instrument utrzymywania pozycji lidera w eksporcie światowym. Niemcy jako potęga ekonomiczna są zależne od rynków międzynarodowych. Szczególnie ważny dla RFN jest import surowców, przede wszystkim energetycznych oraz eksport gotowych wyrobów. W interesie Niemiec leży w związku z tym popieranie zasad wolnego rynku nie tylko w Europie, ale i w całej gospodarce światowej. Przejawia się to przede wszystkim w ich zaangażowaniu na rzecz procesów modernizacyjnych, politycznej stabilizacji, postępu technicznego głównie w grupie państw zrzeszonych w OECD¹⁶. Wyzwania stojące przed niemiecką gospodarką to: starzenie się społeczeństwa, globalizacja, wzmocniona pozycja Chin i Indii na rynkach światowych, zmiany klimatyczne implikujące poszukiwanie nowych źródeł energii, modernizacja w kierunku społeczeństwa informacyjnego. Priorytetem będzie więc wspieranie wolnego handlu, celem zwiększenia dobrobytu niemieckich obywateli i przezwyciężenia przepaści między regionami bogatymi a biednymi¹⁷.

¹³ Statystyki dostępne na stronie Tureckiego Instytutu Statystycznego: TurkStat www.turksat.gov.tr.

¹⁴ Auswärtiges Amt, *Beziehungen zu Deutschland, Türkei*, Dezember 2012, www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Tuerkei/Bilateral_node.html, 10.04.2013.

¹⁵ Zob. szerzej: Terry D. Adams, *Caspian oil and gas development and the Black Sea region: an overview*, w: Terry D. Adams, Michael Emerson, Laurence David Mee, Marius Vahl, *Europe's Black Sea Dimension*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2002, s. 37–86. Por.: Werner Langen, *Die Türkei – ein wichtiger Partner Europas*, w: Günter Rinsche, Ingo Friedrich (red.), *Europa als Auftrag. Die Politik deutscher Christdemokraten im Europäischen Parlament 1957–1997. Von den Römischen Verträgen zur Politischen Union*, Böhlau Verlag, Weimar/Köln/Wien, 1997, s. 217–224.

¹⁶ Zob.: Wilfried von Bredow, Thomas Jäger, *Neue deutsche Außenpolitik, Nationale Interessen in internationalen Beziehungen*, „Die Neue Gesellschaft“, Leske+Budrich, Opladen 1993, s. 219–223.

¹⁷ Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch zur Sicherheit Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006*, www.weissbuch.de, 30.12.2012, s. 3, 18–19. Zob.: Analizę

Stosunki dyplomatyczne z państwami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej Niemcy nawiązały do połowy lat 60. XX w. Potęga gospodarcza okazała się przydatna w prowadzeniu przez Niemcy Zachodnie „polityki światowej” (*Weltpolitik*); pomoc gospodarcza udzielana licznym państwom afrykańskim sprzyjała izolacji Niemieckiej Republiki Demokratycznej w latach 50. i 60. XX w. Niemniej nawiązanie stosunków dyplomatycznych RFN z Izraelem (12 maja 1965 r.) nastąpiło kosztem zerwania stosunków z państwami arabskimi (z wyjątkiem Maroka, Tunezji i Libii) z korzyścią dla drugiego państwa niemieckiego – NRD. Stosowanie w polityce zagranicznej RFN doktryny Hallsteina w latach 1955–1972 w pewien sposób uzależniało ją od etapu rozwoju stosunków Wschód-Zachód. Współpraca z Izraelem rozwijała się bardzo szybko; w 1966 r. podpisano umowę o pomocy rozwojowej, rok później ustanowiono niemiecko-izraelską izbę handlową, a pod koniec lat 60. XX w. powstała niemiecko-izraelska grupa parlamentarna w Bundestagu. Należy zaznaczyć, że RFN, do 1973 r. nie będąc członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, nie była zobowiązana do zajmowania stanowiska w konflikcie arabsko-izraelskim, a siła gospodarcza i udzielana zagranicy pomoc rozwojowa czyniły z RFN atrakcyjnego partnera handlowego zarówno dla Izraela, jak i państw arabskich¹⁸. Pozycję głównego aktora zewnętrznego angażującego się na rzecz rozwiązania konfliktu bliskowschodniego zajmowały Stany Zjednoczone¹⁹.

1.2. Interesy i cele

Zjednoczone Niemcy uznały za fundament swojego bezpieczeństwa zewnętrznego NATO, partnerstwo transatlantyckie z USA, rozwijanie OBWE, rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód, likwidację broni masowego rażenia, wzmocnienie ONZ, promocję demokracji i praw człowieka, rozwijanie powiązań handlowych oraz dążenie do uzyskania przez Niemcy miejsca stałego członka w Radzie Bezpieczeństwa tej organizacji²⁰.

na temat gospodarki niemieckiej przygotowaną przez dr Ingo Rollwagena dla Deutsche Bank Research, w której zaprezentowano 4 scenariusze rozwoju gospodarczego RFN do r. 2020. *Die Wirtschaft Deutschlands 2020. Neue Herausforderungen für ein Land auf Expedition*, www.expeditiondeutschland.de, 2.12. 2012.

¹⁸ Zob.: Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Ullstein Verlag, Frankfurt am Main/Berlin 2003, s. 115–117.

¹⁹ Szerzej zob.: Justyna Zając, *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.

²⁰ Zob. szerzej: Aleksandra Zięba, *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*, w: Ryszard Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 122–146.

Już w wytycznych dla niemieckiej polityki obronnej (*Verteidigungspolitische Richtlinien* – VPR) z 26 listopada 1992 r. Federalne Ministerstwo Obrony uznało za jeden z głównych kierunków niemieckiej polityki zagranicznej rozwijanie wolnego handlu i nieograniczonego dostępu do rynku i surowców na całym świecie w ramach sprawiedliwych reguł gospodarki światowej. Kolejnym istotnym celem było wpływanie na międzynarodowe instytucje i procesy oraz realizacja własnych interesów. Założono, że RFN jako siła gospodarcza, wiarygodny partner i sprawnie funkcjonująca demokracja powinna przyjmować większą odpowiedzialność międzynarodową, w tym także w regionie śródziemnomorskim. Powinna również działać na rzecz ustanowienia oraz rozbudowy globalnej i regionalnej efektywnej struktury systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, złożonej z komplementarnych organizacji, wspierać demokratyzację, postęp gospodarczy oraz socjalny w Europie i na świecie, kontynuować proces kontroli zbrojeń i materiałów rozszczepialnych²¹. Dokument programowy koncentrował się przede wszystkim na potrzebie wzmocnienia demokratycznych przemian, stabilności i bezpieczeństwa w pozimnowojennej Europie. RFN ze względu na swoją pozycję we Wspólnotach Europejskich, NATO i Radzie Europy oraz sąsiedztwo z byłymi krajami socjalistycznymi z Europy Środkowej była żywotnie zainteresowana zlikwidowaniem „próżni geopolitycznej”, powstałej za swoją wschodnią granicą po 1989 r. Region Morza Śródziemnego zajął drugoplanowe miejsc w polityce niemieckiej, stanowiąc jednocześnie żywotny obszar zainteresowań Francji, Hiszpanii i Włoch.

W kolejnym dokumencie dotyczącym kwestii bezpieczeństwa – Białej Księdze z 1994 r. – Niemcy za priorytet bezpieczeństwa uznały integrację w ramach Unii Europejskiej, relacje z USA oraz z nowymi demokracjami na Wschodzie. Jako gwaranta funkcjonowania i postępu globalnego systemu bezpieczeństwa uznano: przestrzeganie praw człowieka i sprawiedliwych zasad w gospodarce, pokój, prawo międzynarodowe i dobrobyt. W skali globalnej główną płaszczyzną działań Niemiec było, wedle dokumentu, wypracowanie nowych rozwiązań w ramach ONZ w celu wzmocnienia skuteczności tej organizacji w dziedzinie rozwiązywania konfliktów, a w skali regionalnej – instytucjonalizacja i wzmocnienie KBWE. *Idée fixe* było wspieranie procesów demokratyzacji i rozwoju gospodarczego²². Te same cele powtórzone zostały w Wytycznych Polityki Obronnej

²¹ Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, BMVg, Bonn, 26.11.1992, rozdz. II Niemieckie wartości i interesy (*Deutsche Wertvorstellungen und Interessen*).

²² *Weißbuch 1994. Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1994, s. 42–44.

z 2003 r.²³ oraz w Białej Księdze z 2006 r. Zawarte cele i zadania nakreślały ramowy program działań, nie odwołując się bezpośrednio do konkretnych regionów geograficznych.

Biała Księga dotycząca bezpieczeństwa Niemiec i przyszłości Bundeswehry, w porównaniu ze swoją poprzedniczką z 1994 r., koncentrowała się na zagadnieniach strukturalnych i militarnych modernizacji Bundeswehry. Odnośnie do bezpieczeństwa zewnętrznego Niemiec pojawiły się w niej natomiast nowe zadania. Było to przede wszystkim: sprostanie zagrożeniom, jakie niesie ze sobą terroryzm międzynarodowy. Ze względu na uwarunkowania polityczne, ekonomiczne i społeczne za główny region konfliktogenny i generujący zagrożenia terrorystyczne Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) uznawał Bliski Wschód oraz Afrykę Północną, również Turcję. Według danych służb niemieckich na terenie Niemiec w 2001 r. przebywało prawie 31000 członków radykalnych islamistów, 3000–4000 zbrojnych muzułmanów gotowych do użycia siły. Obecnie wiele organizacji terrorystycznych, w tym sunnickie ruchy jak Hamas czy sieć Al-Kaida oraz świecka Partia Pracujących Kurdystanu (KONGRAGEL), traktują RFN przede wszystkim jako bazę rewitalizacyjną, rekrutacyjną, szkoleniową (nowe technologie) oraz pozyskującą środki finansowe na działalność ugrupowania²⁴. W Białej Księdze z 2006 r. powtórzono potrzebę kontynuowania działań na rzecz zapobiegania konfliktom, dalszemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, respektowaniu praw człowieka oraz wzmacniania międzynarodowego porządku na podstawie prawa międzynarodowego, wspierania wolnego handlu, celem wzmocnienia dobrobytu Niemiec i przezwyciężenia przepaści między bogatymi i biednymi regionami²⁵. Podobne tezy odnaleźć można w umowach koalicyjnych kolejnych rządów: SPD–Sojusz’90–Zieloni z 20 października 1998 r. i z 16 października 2002 r., CDU/CSU–SPD z 11 listopada 2005 r. oraz w porozumieniu koalicyjnym między CDU/CSU i FDP z 24 października 2009 r. i wielkiej koalicji CDU/CSU – SPD z 16 grudnia 2013 r. Do ważnych

²³ Peter Struck, *Wytyczne na temat polityki obronnej dla zakresu działania federalnego Ministra Obrony*, Berlin, 21 maja 2003 w: Mariusz Medeński, Paweł Pietrzak, *Polityka bezpieczeństwa Niemiec w świetle zagrożeń terroryzmu międzynarodowego. Ewolucja i perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2003, s. 40–64.

²⁴ Yonah Alexander, *Counterterrorism strategies. Successes and Failures of Six Nations*, Waszyngton 2006, s. 197; zob. szerzej: Raporty Urzędu Ochrony Konstytucji (*Verfassungsschutzberichte*) publikowane przez Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte, 30.08.2013.

²⁵ Zob. szerzej: *Weissbuch zur Sicherheit Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006*, dostęp na stronach Federalnego Ministerstwa Obrony, www.bmv.de, 1.03.2013.

przedsięwzięć należy zaliczyć m.in. powołanie w 1999 r. przez niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Auswärtiges Amt*) i administrację ONZ – Forum Problemów Globalnych (*Forum Globale Fragen*), jako ważnego centrum dyskusyjnego elit politycznych, naukowców oraz przedstawicieli organizacji społecznych. W ramach forum zajmowano się również problematyką rozwoju krajów Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu oraz zbliżania Turcji z Unią Europejską.

Wielka Koalicja CDU/CSU–SPD (2005–2009), skupiła się przede wszystkim na przezwyciężeniu ważnych wewnątrzniemieckich problemów, jakimi są: bezrobocie, zadłużenie państwa, spadek przyrostu naturalnego. W dziedzinie polityki zagranicznej Wielkiej Koalicji zaobserwować można było kontynuację założeń wypracowanych przez poprzednie rządy. W przedłożonym 30 listopada 2006 r. programie niemieckiej prezydencji w Radzie UE w pierwszym półroczu 2007 r. skupiono się przede wszystkim na wypracowaniu traktatu konstytucyjnego. Rząd federalny uznał, że wyzwaniem jest spójność wewnętrzna i miejsce Europy w procesach globalizacyjnych. W sprawach międzynarodowych celem jest stabilizacja Bałkanów Zachodnich, wznowienie procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, zaprowadzenie i utrzymanie pokoju w Afganistanie, polityka sąsiedztwa ze szczególnym akcentem na Wschód, wolny handel, wspólny rynek atlantycki, współpraca z Rosją w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego oraz polityka wobec krajów afrykańskich (przede wszystkim w kontekście imigracji)²⁶.

Natomiast rządząca od jesieni 2009 do 2013 r. koalicja chadecko-liberalna uznała za priorytet polityki rządu wzrost gospodarczy, kształcenie i spójność oraz politykę energetyczną. Światowy kryzys finansowy wymusił większą koordynację działań w ramach ONZ, G-7, G-8, G-20 oraz zaangażowanie na rzecz liberalizacji w gospodarce światowej i walki z protekcjonizmem (w ramach prowadzonej od 2005 r. rundy rokowań z Dohy). Rząd niemiecki w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa opowiada się za kontynuacją dotychczasowego kursu, zakładającego przestrzeganie prawa oraz podejmowaniem działań na rzecz ochrony praw człowieka i promocji demokracji – jako zasad nadrzędnych, również w kontekście wydarzeń w Afryce Północnej od 2011 r. Rząd federalny postuluje również zapewnienie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa dla zreformowanej Traktatem

²⁶ „Europa gelingt gemeinsam”. *Präsidenschaftsprogramm. 1. Januar–30. Juni 2007*, Bundesregierung, s. 5, www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf, 2.04.2013. Zob. szerzej: Jan Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007.

z Lizbony Unii Europejskiej, celem wzmocnienia jej pozycji na arenie międzynarodowej. W układzie koalicyjnym CDU/CSU-FDP podkreślono, że Niemcy w kadencji 2011/2012 będą ubiegały się o niestałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, zaznaczając również, że w dalszym ciągu RFN претендуje do zasiadania w Radzie Bezpieczeństwa, jako jej stały członek. Umowa Wielkiej Koalicji CDU/CSU-SPD, oficjalnie podpisana 16 grudnia 2013 r., podkreśla starania Niemiec w tym kierunku, jak również wysiłki na rzecz wzmocnienia międzynarodowej pozycji Unii Europejskiej poprzez przyznanie jej stałego miejsca w RB ONZ²⁷. Za najpoważniejsze zagrożenia dla międzynarodowego bezpieczeństwa uznano: międzynarodowy terroryzm, przestępczość zorganizowaną, piractwo, proliferację broni masowego rażenia, zmiany klimatyczne, ubóstwo oraz kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym²⁸. Cele Republiki Federalnej Niemiec wobec regionu Morza Śródziemnego nie są przedstawione w jednym dokumencie, ale można sprowadzić je do kilku punktów:

1. wzmacnianie pozycji Unii Europejskiej w regionie. Ważnym instrumentem jest Proces barceloński i inne inicjatywy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
2. angażowanie się w działania organizacji międzynarodowych, w szczególności ONZ i NATO, w tym podejmowanych na rzecz stabilności regionu²⁹;
3. angażowanie się w bliskowschodni proces pokojowy;
4. zaangażowanie militarne i reforma Bundeswehry³⁰ jako droga do przyjęcia większej odpowiedzialności Niemiec w polityce światowej, w tym w regionie Morza Śródziemnego;
5. promocja i wspieranie procesów demokratycznych w państwach arabskich, w tym ochrona praw człowieka w obliczu „arabskiej wiosny”;

²⁷ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, 28 November 2013, s. 119, www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf, 2.02.2014.

²⁸ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag CDU, CSU und FDP* 17. Legislaturperiode, s. 118–121, www.kas.de/wf/doc/kas_17918-1522-8-30.pdf?091028134331, 1.12.2012.

²⁹ 12 lipca 1994 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wojska niemieckie mogą brać udział w misjach i operacjach prowadzonych przez organizacje międzynarodowe (ONZ, NATO, UZE). Każdorazowo jednak decyzja taka musi uzyskać aprobatę Bundestagu. Trybunał stwierdził, że art. 87a Ustawy Zasadniczej nie ogranicza powoływania się na art. 24 ust. 2 (udział Niemiec w systemach bezpieczeństwa zbiorowego), jako podstawy prawnej do użycia niemieckich oddziałów zbrojnych w operacjach *out of area*. Udział w takich operacjach doktryna bezpieczeństwa włączyła do zadań Bundeswehry od połowy lat 90. XX w. Zob.: *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis zum 1994*, Auswärtiges Amt, Köln 1995, s. 1071–1080.

³⁰ Zob.: Aleksandra Zięba, *Niemcy – mocarstwo cywilne...*, s. 142–145.

6. stosowanie polityki rozwojowej i kulturalnej w regionie Afryki Północnej i na Bliskim Wschodzie;
7. wzmacnianie wymiany handlowej (ustanowienie strefy wolnego handlu) z państwami regionu oraz intensyfikacja współpracy energetycznej;
8. wyrównywanie szans między bogatą Północą a biednym Południem, również w kontekście problemu nielegalnej imigracji z Afryki Północnej;
9. ochrona środowiska i zahamowanie zmian klimatycznych na kontynencie afrykańskim.

2. Polityka Niemiec w regionie śródziemnomorskim

Region śródziemnomorski nie odgrywa istotnej roli w polityce zjednoczonych Niemiec, niemniej państwo to zwraca uwagę na problemy i wyzwania, jakie generowane są na tym obszarze. Ważne znaczenie ma polityka rozwojowa (*Entwicklungspolitik*), będąca elementem globalnej polityki strukturalnej i pokojowej. Niemcy są trzecim państwem, po USA i Japonii, udzielającym największej pomocy w ramach polityki rozwojowej na świecie. Główne inspiracje czerpane przez Niemcy są z Deklaracji Milenijnej Narodów Zjednoczonych z 2000 r.³¹, Konsensusu z Monterrey z 2002 r.³², planu działania ze Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu z 2002 r.³³. Także w umowie koalicyjnej między CDU/ CSU i FDP z 2009 r. i umowie między CDU/CSU i SPD z 2013 r. zobowiązano się do realizacji międzynarodowych celów rozwoju. Do kluczowych sektorów współpracy rozwojowej zaliczono: *good governance* (dobre rządzenie), wykształcenie, zdrowie, rozwój regionalny, ochronę klimatu, środowiska oraz surowców naturalnych i współpracę gospodarczą. Za priorytetowy cel względem państw Afryki uznano potrzebę stworzenia warunków zrównoważonego rozwoju. Wyzwaniami, jakie stoją przed międzynarodową społecznością, jest ubóstwo, niedobory żywności, epidemie, uchodźcy, brak praworządność, ekstremizm polityczny i degradacja środowiska. Ważny krokiem w celu zwiększenia

³¹ Tekst 52/2 Deklaracji Milenijnej Narodów Zjednoczonych przyjęty przez Zgromadzenia Ogólne ONZ w języku polskim dostępna na stronach Ośrodka Informacyjnego ONZ w Warszawie, www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc, 1.03.2013. Zob. szerzej: *Milenijne Cele Rozwoju*, www.un.org/millenniumgoals/, 1.03.2013.

³² Zob.: *Monterey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, United Nations, Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002, www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf, 1.03.2013.

³³ Zob.: Mirosław Sobolewski, *Ocena dorobku Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu (WSSD)*, Kancelaria Sejmu: Biuro Studiów i Ekspertyz Informacja nr 942, listopad 2002, biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-942.pdf, 2.03.2013.

skuteczności współpracy na rzecz rozwoju jest wymieniona w umowie koalicyjnej z 2009 r. reforma struktur wykonawczych³⁴. W 2011 r. połączono trzy agencje wykonawcze współpracy technicznej (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, Deutscher Entwicklungsdienst – DED oraz Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH – InWEnt) w Niemieckie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ). Trzonem aktywności zagranicznej Niemiec było realizowanie wyżej wymienionych zadań w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, zgodnie z zasadą multilateralizmu. Po zjednoczeniu Niemcy zwiększyły swoją aktywność w ramach tej organizacji. Domagając się także uznania swojej roli poprzez postulat przyznania im stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ³⁵. W zapisach wcześniejszych umów koalicyjnych SPD/Sojusz'90/Zielonych z 20 października 1998 r. i z 16 października 2002 r. oraz w układzie koalicyjnym między CDU/ CSU i SPD z 11 listopada 2005 r. również można odnaleźć miejsce ONZ w umacnianiu i promocji bezpieczeństwa³⁶. Duży wkład w politykę rozwojową miała koalicja czerwono-zielona, m.in. poprzez powołanie Ministerstwa do Spraw Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BZ) oraz ściślejsze powiązanie niemieckiej polityki rozwojowej z unijnymi możliwościami współpracy z regionami Basenu Śródziemnego (m.in. poprzez EPS i EuropAid). Minister rozwoju Heidemarie Wiczorek-Zeul (SPD, 1998–2009) promowała pomoc multilateralną oraz równoczesne jej osadzenie w ramach polityki rozwojowej UE poprzez regionalne projekty ponadgraniczne. Szczególnie podczas niemieckiej prezydencji w UE w 1999 r. i 2007 r., gdzie głównymi regionami przeznaczenia pomocy rozwojowej były państwa AKP (Afryki, Karaibów, Pacyfiku), a szczególnie Afryka³⁷. Ważnymi

³⁴ *Wachstum...*, s. 121, 127–131.

³⁵ Po raz pierwszy z tym wnioskiem wystąpił oficjalnie minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel 23 września 1992 r. podczas obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

³⁶ Zob.: *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*. Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschland und Bündnis 90/Grünen, Vorstand der SPD, Bonn 1998; *Der Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD am 11. November 2005*, koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645854/111105_Koalitionsvertrag.pdf, 1.04.2013.

³⁷ Zob.: *Venro-Kampagne*. Deutsche Rat-Präsidentschaft, VENRO, Arbeitspapiere, nr 7, Juni 1999, dokument dostępny na stronach www.venro.org, 1.02.2013. Zob.: Heidemarie Wiczorek-Zeul, *Der Umbau zu einer neuen Weltordnung globale Strukturpolitik, Entwicklungspolitik und ihre praktischen Beiträge*, „Politik und Gesellschaft”, 2001, nr 3, s. 227–234, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Europa – starker Partner für nachhaltige globale Entwicklung. Entwicklungspolitische Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007*, BZ, Berlin, Juni 2007. Szerzej na temat niemieckiej prezydencji www.eu2007.de.

elementami polityki rozwojowej są również kwestie związane, zwłaszcza po 11 września 2001 r., z zapobieganiem zagrożeniom terrorystycznym (Bliski Wschód, Afryka Północna) oraz, w ostatnich latach, ze zwalczaniem przemocy, rozwiązywaniem konfliktów i cywilną prewencją. Polityka rozwojowa jednak w niewielkim stopniu przyczynia się do stabilizacji poszczególnych państw (Egipt, Libia, Syria), istniejąc głównie w sferze retorycznej. W tak szerokim ujęciu niemiecka polityka rozwojowa staje się polityką pokojową (*Friedenspolitik*) na rzecz zapobiegania kryzysom, również środowiskową i edukacyjną, próbującą zniwelować wszystkie czynniki polityczne, ekonomiczne, strukturalno-organizacyjne i społeczne wpływające na eskalację radykalnej przemocy politycznej³⁸.

Problemami szczególnie dyskutowanymi na niemieckiej scenie politycznej po 11 września 2001 r., które wpłynęły na zaangażowanie w regionie śródziemnomorskim (szczególnie na płaszczyźnie współpracy policyjnej i w obszarze wymiaru sprawiedliwości), były kwestie bezpieczeństwa. Niemcy są szczególnie narażone na zagrożenia terrorystyczne ze względu na popularność tego kraju wśród azylantów i imigrantów, możliwości legalnego i nielegalnego przebywania na terytorium Niemiec osób podejrzanych o przynależność do Al-Kaidy oraz obecność mniejszości muzułmańskiej na terenie Niemiec (głównie pochodzenia tureckiego). Niemieccy obywatele poza granicami kraju także są ofiarami ataków terrorystycznych (np. w zamachu w Dżerbie, w Tunezji 11 kwietnia 2002 r. zginęło 11 niemieckich turystów). Zwalczanie terroryzmu postrzegane jest wieloaspektowo, w tym jako działania mające na celu wsparcie dialogu z islamem³⁹. Ważnym przedsięwzięciem było również powołanie Przedstawiciela Dialogu z Islamem i Dialogu Międzykulturowego w Aswärtiges Amt (w latach 2002–2005 funkcję tę sprawował dr Gunter Mulack). Przeciwdziałanie terroryzmowi to też usuwanie potencjalnych źródeł tego zjawiska, takich jak: ubóstwo, niestabilność polityczna, nierówności ekonomiczno-społeczne, nietolerancja, niska świadomość polityczna, itd.⁴⁰. W tym kontekście dość kontrowersyjna okazała się przedstawiona w lipcu 2004 r. propozycja ministra spraw wewnętrznych Otto Schilly'ego utworzenia przejściowych centrów dla uchodźców (w swoich wystąpieniach

³⁸ Por.: Christian Hacke, *Die Außenpolitik...*, s. 483–499.

³⁹ Zob. szerzej: dialog międzykulturowy, dialog z islamem na stronach Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Auswärtiges Amt), www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/KulturDialog/InterkulturellerDialog/Konkret/KulturelleVerstaendigung_node.html, 1.03.2013.

⁴⁰ Zob. szerzej: Christoph Zöpel, *September 11 – Consequences for German Foreign Policy*, w: Carlo Masala (red.), *September 11 and the Future of Euro-Mediterranean Cooperation*, Centre for European Integration Studies, Discussion Paper C120, Bonn 2003, s. 6–21.

unikał terminu „obozów”) na terenie Afryki Północnej, jeszcze przed udaniem się ich do państw Unii Europejskiej. Miałoby to ułatwiać zatrzymywanie nielegalnych imigrantów i uprawniać do dalszej podróży tylko osoby z potwierdzonym prawem do przebywania na terytorium UE. Oburzenie wywołała przede wszystkim argumentacja ministra, że „problemy Afryki powinny być rozwiązywane – z europejską pomocą – w Afryce, a nie w Europie”⁴¹.

Celem utworzenia GIZ w 2011 r. była poprawa efektywności współpracy rozwojowej, zwiększenie jej promocji, wygenerowanie oszczędności oraz podporządkowanie realizacji projektów priorytetom politycznym. Nowym trendem niemieckiej polityki rozwojowej jest większy nacisk na bilateralną (a nie multilateralną) współpracę oraz włączenie gospodarki – zarówno poprzez zinstytucjonalizowaną współpracę z niemieckimi firmami, jak i koncentrację projektów m.in. na wsparciu sektora prywatnego, energooszczędności i rozwoju rolnictwa w państwach objętych pomocą. Współpraca z krajami rozwijającymi ma stać się przede wszystkim elementem wspierania ich rozwoju gospodarczego. Do roku 2015 planowane jest przeznaczenie na pomoc rozwojową 0,7 % Produktu Krajowego Brutto. W 2008 r. niemiecka pomoc publiczna na rzecz rozwoju stanowiła 9,7 mld euro (0,38% PNB)⁴². Ministerstwami federalnymi aktywnymi na polu szeroko podjętej współpracy rozwojowej są: Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Gospodarki i Technologii, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ministerstwa realizują własne programy współpracy z państwami partnerskimi na rzecz poprawy warunków życia, ponadto korzystają z unijnych programów pomocowych – w tym *twinningu* (program współpracy bliźniaczej). Należy podkreślić, że Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BZ) wytycza główne kierunki tej polityki oraz zajmuje się przede wszystkim polityką rozwojową wobec państw Afryki. Głównymi celami tej polityki są: zwalczanie ubóstwa, walka z pandemiemi (AIDS, gruźlica), zapobieganie kryzysom i konfliktom zbrojnym, wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego, ochrona środowiska naturalnego i zasobów naturalnych. Pozostałymi sektorami są m.in.: edukacja, ochrona zdrowia, rozwój terenów wiejskich,

⁴¹ *Schily fordert EU-Flüchtlingslager in Afrika*, „Financial Times Deutschland” (on-line), 20.07.2004.

⁴² Zob. szerzej: *Deutschlands Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich*, Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 286, www.bpb.de/izpb/9082/deutschlands-entwicklungspolitik-im-internationalen-vergleich?p=3, 1.04.2013.

współpraca gospodarcza i kulturalna⁴³. Pomoc finansowa i technologiczna dla rejonu Morza Śródziemnego/Bliskiego oraz Środkowego Wschodu wyniosła w 1998 r. – 311,1 mln euro, stanowiła 20% całej pomocy RFN za Wschodnią i Południową Azję i Oceanią – 27% i Afryką na południe od Sahary (28,5%). W 2004 r. – 17,9% z kwotą 281,2 mln, w 2008 r. – 312,5 mln (13,5%), a w 2011 r. w związku z „arabską wiosną” pomoc wzrosła do 507 mln euro (21,4%). Na rok 2013 zaplanowano przeznaczenie 177,5 mln euro (7,1%) dla tego regionu przenosząc środki dla Afganistanu i Pakistanu do regionu Azji, dla którego zaplanowano 721 mln euro (28,9%). Od roku 2008 ponad 40% środków pomocy rozwojowej przeznaczane jest dla regionu Afryki Subsaharyjskiej (47,4% w 2012 r. – 1133 mln euro, na 2013 zaplanowano 1184 mln euro). Krajami partnerskimi, do których pomoc kierowana jest w więcej niż jednym obszarze są przede wszystkim: Egipt, Jemen, Maroko, tereny palestyńskie, Turcja oraz Algieria, Jordania, Syria, Tunezja i Mauretania⁴⁴.

Federalny Minister do Spraw Rozwoju, Dirk Niebel (FDP), przedstawił w programie „Tworzenie szans – rozwój przyszłości” w 2011 r. wytyczne polityki rozwojowej, które można sprowadzić do sześciu haseł: więcej edukacji, więcej demokracji, więcej gospodarki, więcej skuteczności, więcej zaangażowania, więcej widoczności. Główne motto polityki rozwojowej brzmi: „dialog jest koncepcją”⁴⁵. Dwustronna współpraca na rzecz rozwoju przybiera najczęściej dwie formy: 1) w ramach bilateralnych programów krajowych: z Egiptem, Marokiem, Mauretanią oraz z „terenami palestyńskimi” (*Palästinensische Gebiete*), 2) współpracy skoncentrowanej na współpracy regionalnej lub tematycznej z krajami: Jordanią, Syrią, Algierią, Tunezją. Niemniej, zgodnie z decyzją wykonawczą Rady Unii Europejskiej z 23 maja 2011 r., zawieszono instrumenty Europejskiej

⁴³ Zob. szerzej: Dirk Messner, *Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik*, w: Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (red.), *Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, s. 393–420.

⁴⁴ Zob.: *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Elfter Bericht 2002/2003. Eine Kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik*, terre des homes Deutschland e.V./Deutsche Welthungerhilfe e.V., Essen 2003, s. 19, *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe 2012. Zwanziger Bericht. Eine Kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik*, teil2, terre des homes Deutschland e.V./Deutsche Welthungerhilfe e.V., Bonn 2012, s. 27.

⁴⁵ Zob.: Koncepcja została zaktualizowana przez ministra w sierpniu 2012 r. Koncepcja polityki rozwojowej plus: *Entwicklungspolitisches Konzept plus des BMZ: Chancen schaffen – Mindes for Change, Zukunft entwickeln- Enhancing Opportunities*, www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Entwicklungspolitisches_Konzept_plus.pdf, 1.04.2013.

Polityki Sąsiedztwa z Syrią⁴⁶. Z końcem kwietnia 2011 r. niemieccy eksperci opuścili Syrię.

Działania w ramach zagranicznej polityki kulturalnej i nauki (Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik) są realizowane głównie przez takie instytucje, jak Niemiecka Centrala Wymiany Akademickiej (Deutscher Akademischer Austausch Dienst – DAAD), Instytut Goethego oraz Fundację Alexandra Humboldta. Warto wymienić takie projekty jak: Niemieckie Centrum Kultury w Kairze oraz portal internetowy qantara.de realizowane wspólnie przez Instytut Goethego i Deutsche Welle we wsparciu federalnego ministerstwa spraw zagranicznych. Mają one na celu przede wszystkim: budowanie wizerunku Niemiec jako europejskiego centrum kultury, wzmocnienie pozycji Niemiec jako czołowego europejskiego ośrodka rozwoju nowoczesnych technologii, kształcenie i pozyskiwanie kadr dla niemieckich firm działających za granicą. W roku 2011 DAAD umożliwiła m.in. studia w Niemczech 896 studentom z Egiptu, 635 z Turcji (tyle samo co stypendystów z Francji), 467 z Jordanii, 441 z Syrii, 340 z Tunezji, 277 z „terytoriów palestyńskich”, 267 z Izraela (zaznaczyć należy, że do Izraela udało się 255 studentów z Niemiec, w przypadku innych państw regionu liczba ta jest zdecydowanie niższa), 263 z Maroka, 91 z Libanu, 81 z Algierii oraz 4 z Libii. Liczba uczestników wymiany z Libią i Syrią zmniejszyła się o ponad połowę w stosunku do lat poprzednich, ze względu na niestabilną sytuację polityczną. Niemniej wydarzenia „arabskiej wiosny” nie wpłynęły na wymianę z pozostałymi krajami. Porównując współpracę z Europą Środkową i Wschodnią nie są to imponujące liczby, przykładowo z Rosji do Niemiec w ramach programów stypendialnych DAAD w 2011 r. wyjechało 3682 studentów, a niemieckich stypendystów było 1446. Natomiast z Polski do Niemiec 1641 osób, a z Niemiec do Polski 744, z Ukrainy 1302 na Ukrainy zaś 284⁴⁷.

Prowadzone są również działania związane z *networkingiem* i lobbingiem politycznym. Pewną rolę odgrywają fundacje polityczne (Fundacja Konrada Adenauera, Fundacja im. Friedricha Eberta, Fundacja im. Friedricha Naumanna na rzecz Wolności, Fundacja Hansa Seidela, Fundacja im. Heinricha Bölla i Fundacja im. Róży Luksemburg) w obszarach związanych z nauką, edukacją, opieką zdrowotną, społeczeństwem i kulturą przede wszystkim w Izraelu, Autonomii Palestyńskiej i Turcji oraz w Egipcie. Nowe przedstawicielstwa powstały m.in. w Tunezji po „arabskiej wiosnie”. Zaangażowane są również w programy na rzecz rozwoju inne organizacje

⁴⁶ Decyzja Rady 2011/273/WPZiB z dn. 9 maja 2011 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii, (Dz.U. L 121 z 10.5.2011, s. 11).

⁴⁷ Zob.: Dane dostępne na oficjalnej stronie internetowej Niemieckiej Służby Wymiany Akademickiej, www.daad.de.

pożytku publicznego, m.in. fundacje komercyjne powiązane z niemieckimi firmami, jak np. Fundacja Roberta Boscha. Fundacja ta realizowała w latach 2007–2008 projekty poświęcone polityce Unii Europejskiej wobec regionu Morza Śródziemnego; obecnie wsparcie koncentruje się przede wszystkim na stosunkach niemiecko-tureckich, jeśli chodzi o państwa partnerstwa śródziemnomorskiego⁴⁸. Niemcy aktywnie angażują się również w pomoc humanitarną, uznając ją za instrument mający przyczynić się do wzmocnienia pokoju i niwelowania nierówności społecznych w skali globalnej. Należą do grupy największych donatorów w świecie. Są w pierwszej dziesiątce państw udzielających globalnej pomocy humanitarnej⁴⁹. Podobnie, jak w przypadku pomocy rozwojowej, zaangażowane są w pierwszej kolejności federalne Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – z tym drugim aktywnie współpracują niemieckie organizacje humanitarne (np. Federalna Organizacja Pomocy Technicznej – THW, Związek Niemieckich Prorozwojowych Organizacji Pozarządowych – VENRO). Polityka humanitarna zaadresowana jest przede wszystkim do krajów Afryki i Azji, jako regionów kryzysotwórczych. Kierunek finansowania zależy również od występowania nagłych katastrof naturalnych. Priorytetowymi sektorami pomocy humanitarnej są m.in.: pomoc żywnościowa (w tym dostarczanie wody pitnej), inna pomoc (np. koce, ubrania) i budowa tymczasowych schronień, pomoc medyczna, odbudowa infrastruktury, tworzenie minimalnych warunków bezpieczeństwa dla uchodźców, rozmienowywanie terenów po zakończonych konfliktach zbrojnych, edukacja⁵⁰.

Szczególne znaczenie dla polityki zagranicznej RFN mają stosunki bilateralne z Turcją. Państwo to ze względu na swoje geostrategiczne położenie ma kluczową wartość dla Unii Europejskiej. W interesie Niemiec i UE leży utrzymanie tego państwa „jak najbliżej Europy”, aby nie ewoluowało w stronę antyzachodnio nastawionych państw islamskich. Turcja, jako członek NATO, odgrywa rolę stabilizującą na styku Bałkanów i Bliskiego Wschodu. Status stowarzyszenia Turcji z UE wzmacnia w Europie poczucie bezpieczeństwa, gdyż oddziela Unię od niestabilnego i ogarniętego konfliktami Bliskiego Wschodu. Turcja może więc stabilizować otoczenie sąsiedzkie UE⁵¹.

⁴⁸ Zob.: Oficjalna strona Fundacji Bosch, www.bosch-stiftung.de, 1.04.2013.

⁴⁹ W 2012 r. RFN przekazała na pomoc humanitarną ponad 539 mln USD, co stanowi 4,2% globalnej pomocy humanitarnej. Zob.: *Global Humanitarian Contributions in 2012: Totals by Donor*, Financial Tracking Service, coroczne raporty i zestawienia dostępne na stronie: fts.unocha.org/, 28.03.2013.

⁵⁰ Zob. szerzej: Joanna Dobrowolska-Polak, *Niemiecka polityka działań humanitarnych*, Instytut Zachodni, Poznań 2008.

⁵¹ Thomas Diez, *Turkey, the European Union and Security Complexes Revisited*, „Mediterranean Politics”, vol. 10, nr 2, July 2005, s. 174; Alex Landback, *Turkey and the European*

Perspektywa członkostwa w UE stanowi również szansę dla zorientowanych na Europę, demokratycznych sił politycznych w samej Turcji. Demokratyczny rozwój tego państwa mógłby również pozytywnie oddziaływać na inne kraje regionu, jako dobry przykład godzenia demokracji z islamem. Jak podkreślił kanclerz Gerhard Schröder na IV forum „Fazit Deutschland” w Berlinie 22 września 1999 r. Europa ma ważny interes, aby próbować skutecznie zakorzenić demokrację w Turcji, aby nie stała się ona „łupem fundamentalizmu”⁵². Szczególnego znaczenia nabrało to w konsekwencji trwających od marca 2011 r. zamieszek w Syrii i fali uchodźców napływających do Turcji⁵³.

Mieczysław Stolarczyk podkreśla, że przesłanki ekonomiczne wpływające na poparcie Niemiec dla kolejnych rozszerzeń UE wynikały z rosnących współzależności handlowych między RFN a państwami kandydującymi oraz dysproporcji między Niemcami a większością kandydatów do Unii. Asymetria ma charakter obiektywny i wynika przede wszystkim ze zróżnicowanych poziomów gospodarczych (Europa Środkowa, Turcja), chłonności rynków (nowe demokracje na wschodzie, Turcja)⁵⁴. Bardzo kuszący okazuje się też turecki rynek zbytu – chociażby ze względu na słabą konkurencyjność wyrobów miejscowych. W interesie Niemiec leży więc zacieśnianie powiązań handlowych z Turcją ze względu na korzyści związane ze wzrostem wymiany handlowej. Asymetria działała przede wszystkim na korzyść państw unijnych, w tym Niemiec⁵⁵. Na stanowisko RFN w sprawie kandydatury Turcji do UE wpływ mają także wewnętrzne problemy stwarzane przez imigrantów tureckich i ich potomków urodzonych już w Niemczech. Stanowią oni najliczniejszą grupę obcokrajowców żyjących w Niemczech, liczącą prawie 2 miliony ludzi, którzy w ograniczonym stopniu asymilują się z Niemcami. Rodzi to określone obawy w społeczeństwie niemieckim przed tak dużą grupą ludności reprezentującej odmienność kulturową i podej-

Union: Security Opportunity or Nightmare?, „University of Florida International Review”, Fall 2007, s. 17–19. Zob. szerzej: Giovanni Gasparini (red.), *Turkey and European Security*, IAI-Tesev Report, Roma 2006.

⁵² *Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit in der Außenpolitik, Ansprache von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des 4. Forum „Fazit Deutschland” Am 22.09.1999 in Berlin*, „Bulletin der Bundesregierung”, vom 30. September 1999, Nr. 59, wyd. CD-ROM. Por.: Karl Kaiser, *Strategischer Partner Türkei. Jenseits der Erweiterungsdebatte: Warum wir Ankara brauchen*, „Internationale Politik”, 2007, Nr. 5, s. 100–107.

⁵³ 300 tys. Uciekło z Syrii. Turcja już nie daje rady, „Gazeta Wyborcza” (on-line) 30.08.2012.

⁵⁴ Mieczysław Stolarczyk, *Podział i zjednoczenie Niemiec jako elementy ładów europejskich po drugiej wojnie światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995, s. 207.

⁵⁵ Sebastian Płociennik, *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949–2000)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 301.

zenia, że „nie-zachodnia” kultura polityczna Turków może spowodować „zderzenie kultur”⁵⁶. Niemcy mają zastrzeżenia do swobodnego przepływu osób między Turcją a Unią Europejską. Ich obawy są w pełni uzasadnione. Turcy stanowią bowiem największą grupę azylantów w Niemczech⁵⁷. Z tego wyciągane są pesymistyczne wnioski odnośnie do ich zachowywania się w sytuacji, gdyby Turcja dołączyła do Unii Europejskiej.

Stosunek Niemiec do ewentualnego członkostwa Turcji w Unii Europejskiej nie jest jednoznaczny⁵⁸. Rząd Helmuta Kohla był przeciwny pełnemu członkostwu Turcji w UE. Uzasadniał to czynnikami natury politycznej, ekonomicznej i kulturowej. Turcji zarzucano łamanie praw człowieka oraz dyskryminację mniejszości narodowych – szczególnie mniejszości kurdyjskiej. Krytykował też stosowaną w Turcji karę śmierci oraz zbyt silny wpływ wojska na politykę. Jako przeszkodę Niemcy widziały także problem statusu Kurdów oraz spór z Grecją o Cypr. Przychylnie do tej kwestii odnosiła się rządząca w latach 1998–2005 koalicja socjaldemokratów i Zielonych (SPD/Bündnis’90/Grünen). Te partie cieszyły się sympatią niemieckich Turków⁵⁹. Partie chadeckie z dużą rezerwą podchodzą do europejskich aspiracji Turcji. Powstały jesienią 2005 r. koalicyjny rząd CDU/CSU i SPD z Angelą Merkel na czele wyrażał sceptycyzm w sprawie przyjęcia Turcji do UE. Kolejny rząd A. Merkel dystansuje się od kwestii pełnego członkostwa Turcji. Wynika to z faktu, że partie chadeckie preferują nie-pełne członkostwo Turcji w UE, lecz tylko uprzywilejowane partnerstwo (*privilegierte Partnerschaft*). Uprzywilejowane partnerstwo jako perspektywa dalszego zbliżenia Turcji z Unią Europejską wyeksponowana została w nowym programie CDU przyjętym w grudniu 2007 r. na XXI zjeździe partii w Hanowerze⁶⁰. Koncepcja ta zakłada wzmocnioną

⁵⁶ Termin wprowadził Samuel P. Huntington w artykule *The Clash of Civilizations?* na łamach „Foreign Affairs”, vol. 72, nr 3, Summer 1993, s. 22–49. Szerzej omówił go w książce pod tytułem *Clash of Civilization and the Remaking of World Order* wydanej w 1996 r. Polskie wydanie zob.: S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, MUZA S.A, Warszawa 2005.

⁵⁷ Zob.: Miesięczne statystyki niemieckiego ministerstwa spraw wewnętrznych Bundesministerium des Innern www.bmi.bund.de.

⁵⁸ Zob. szerzej: Aleksandra Zięba, *Erweiterung...*, s. 178–196. Bogdan Koszel, *Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”, 52/2009, Instytut Zachodni, Poznań 2009.

⁵⁹ W ankiecie przeprowadzonej w 1998 r. przez Institut für Türkeistudien wśród uprawnionych do głosowania mieszkańców pochodzenia tureckiego 70,4% głosowałoby za SPD, 17% za Bündnis’90/Grünen a na rządzącą koalicję CDU/CSU tylko 9%; zob.: „Die Tageszeitung”, 23.09.1998.

⁶⁰ *Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatz Programm. Beschlossen vom 21. Parteitag, Hannover, 3.–4. Dezember 2007*, s. 101, www.cdu.de/doc/pdf/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar.pdf, 2.30.2013.

współpracę w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej oraz ścisłą kooperację na płaszczyznach gospodarki (unia celna), nauki i kultury, które powinny zostać zinstytucjonalizowane. CDU/CSU obawia się, że członkostwo Turcji silnie osłabiłoby proces integracyjny, grożąc nawet rozpadem Unii. Należy zaznaczyć, że w programie CDU z 2007 r. podkreślono, że „tylko państwa europejskie mogą przystąpić do Unii Europejskiej”⁶¹. Nie zdefiniowano jednak czym jest „państwo europejskie”. Natomiast CSU w programie z grudnia 2007 r. stanowczo odrzuciła członkostwo Turcji w Unii Europejskiej⁶². Dość enigmatycznie również FDP odniosła się do kwestii członkostwa Turcji, co wynikać mogło z przygotowań tej partii do stworzenia koalicji rządzącej z chadecją. W programie wyborczym FDP z 2009 r. zaznaczono, że w najbliższych latach przyjęcie Turcji do UE jest niemożliwe. Mimo przeprowadzenia przez to państwo ważnych reform, „jednak w wielu dziedzinach jest jeszcze dużo znaczących deficytów odnośnie do osiągnięcia unijnych standardów (kryteria kopenhaskie z 1993 r.), które przed przystąpieniem muszą zostać spełnione”. Autorzy programu podkreślili słowa „znaczących deficytów” (*erhebliche Defizite*), aby uwypuklić tezę, że Turcja nie jest przygotowana do członkostwa w Unii. „Kluczem” do rozwiązania problemu rozszerzenia Unii o Turcję są dalsze reformy w Turcji oraz zdolność absorpcji nowego członka przez UE. Dość silnie zaakcentowano, że wiarygodność polityki rozszerzania UE polega „nie na rabacie odnośnie do spełniania kryteriów, ani na pewnym automatyzmie przyjmowania, np. poprzez określania daty przyjęcia przed zakończeniem negocjacji”⁶³. Podobne sformułowanie znalazło się w umowie koalicyjnej utworzonego na jesieni 2009 r. rządu CDU/CSU/FDP⁶⁴. W umowie tej stanowczo opowiedziano się za dokładnym wypełnianiem kryteriów kopenhaskich, jako podstawowym warunkiem przystąpienia. „Negocjacje akcesyjne powinny być prowadzone według osiągniętych rezultatów. (...) Nadrzędna we wszystkich przypadkach jest zdolność przystąpienia kandydata, jak również zdolność przyjmowania UE”⁶⁵. Stanowisko SPD wyraźnie różniło się w kwestii strategii rozszerzeniowej

⁶¹ Ibidem.

⁶² *Chancen für alle für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten* przyjęty na zjeździe CSU w Monachium 28 września 2007 r., s. 156, dostępne na oficjalnej stronie CSU: www.csu.de.

⁶³ *Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009, Programm der Freien Demokratischen Partei zu Bundeswahl 2009*, FDP, Hannover, s. 71, www.deutschlandprogramm.de/files/653/Deutschlandprogramm09_Endfassung.PDF, 1.03.2013.

⁶⁴ „Nie powinno dojść do ustępstw dotyczących kryteriów lub wręcz wprowadzenia automatyzmów w przyjmowaniu nowych członków, np. przez ustalenie daty zakończenia negocjacji”, *Wachstum...*, s. 117.

⁶⁵ Ibidem.

wobec Turcji. Socjaldemokraci opowiadali się, za dotrzymaniem zobowiązań i zbliżaniem z UE. Natomiast w umowie koalicyjnej między CDU, CSU i SPD z jesieni 2013 r. zawarto zapis, że jeśli Turcja nie spełni kryteriów umożliwiających jej członkostwo w UE, rozwijana będzie w dalszym ciągu uprzywilejowana relacja (*privilegiertes Verhältnis*) z Unią i Niemcami⁶⁶. Jest to wyraźnym sygnałem utrzymania dotychczasowej chadeckiej wizji dalszego rozszerzania o nowe państwa. Kwestia kandydatury Turcji do członkostwa w Unii Europejskiej stanowi poważne wyzwanie dla Niemiec. Trudność wypracowania jednoznacznego stanowiska wynika z faktu, że należy rozważnie rozpatrywać argumenty za tą kandydaturą, jak i przeciw. Rząd federalny jest świadomy potrzeby umacniania relacji unijno-tureckich, poszukując modeli strategicznej współpracy, wzmocnionego partnerstwa, jako pewien ekwiwalent członkostwa tego państwa w UE. Problem odniesienia się do europejskich aspiracji Turcji, dotyczy także pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej⁶⁷. W 2004 r. według danych Eurobarometru 74% Niemców było przeciwnych członkostwu Turcji w UE, wiosną 2008 r. brak poparcia wzrósł o 3 punkty procentowe. Warto zaznaczyć, że średnia unijna w ciągu ostatnich lat oscyluje wokół 52–55% głosów przeciwnych. Niemniej niemieccy respondenci w ponad 60% uznają, że przyjęcie Turcji do Unii jest możliwe, ale w bliżej nieokreślonej przyszłości⁶⁸.

Spośród państw śródziemnomorskich, obok Turcji, ważne miejsce w polityce Niemiec zajmuje Izrael. Dla wszystkich rządów Republiki Federalnej Niemiec relacje z państwem żydowskim wiązały się z wyjątkową odpowiedzialnością i moralnym zobowiązaniem zadośćuczynienia za zbrodnie popełnione przez III Rzeszę. Jak zauważył prezydent Horst Köhler, przemawiając w Knesecie w 2005 r. z okazji czterdziestolecia nawiązania stosunków dyplomatycznych między obydwoma państwami: „pomiędzy Niemcami i Izraelem nie może być mowy o normalności”⁶⁹. W umowie koalicyjnej CDU- CSU-FDP z jesieni 2009 r., partie koalicyjne po raz kolejny podkreśliły „szczególną odpowiedzialność Niemiec wobec Izraela jako

⁶⁶ *Deutschlands Zukunft gestalten...*, s. 114–115.

⁶⁷ Zob. szerzej: Tomasz Kubin, *Zagadnienie członkostwa Turcji w Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2008, nr 3–4, s. 85–105.

⁶⁸ *Eurobarometer 64 Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Herbst 2006. Nationaler Bericht Deutschland*, ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_de_nat.pdf, 1.03.2013. Por.: *Eurobarometer 69 Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Frühling 2008. Nationaler Bericht Deutschland*, ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_de_nat.pdf, 2.04.2013.

⁶⁹ *Deutsch-israelische Beziehungen: Die Normalität des Abnormalen*, „Deutsche Welle“ (on-line), 11.04.2008.

państwa żydowskiego”. Stwierdziły, że istnienie tego państwa leży w interesie nie tylko Niemiec, ale ma również znaczenie dla Europy oraz pokoju, stabilności i demokratyzacji na Bliskim Wschodzie. Podstawą niemieckiej polityki jest szczególna odpowiedzialność i obrona prawa do istnienia Izraela. Postawa taka powoduje, że w konflikcie palestyńsko-izraelskim Niemcy narażają się na zarzut stronnictwa. Między innymi sprzeciwiają się na forum unijnym nakładaniu jakichkolwiek sankcji ekonomicznych i politycznych na Izrael w momentach eskalacji konfliktu⁷⁰.

3. Niemcy a polityka śródziemnomorska UE

3.1. Proces barceloński

Wobec obszaru Morza Śródziemnego Niemcy nigdy nie miały jednolitej i spójnej strategii. Skoncentrowane na Europie Środkowej i Wschodniej zaczęły dostrzegać ten region dopiero pod koniec lat 90.⁷¹, jednak nigdy nie stał się on dla RFN priorytetowym.

Pod koniec ubiegłego stulecia Niemcy podjęły pierwszą ważną inicjatywę w ramach trzeciego koszyka (współpraca w dziedzinie społecznej, kulturalnej i humanitarnej) Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Podczas trzeciej eurośródziemnomorskiej konferencji ministerialnej w Stuttgarcie, 15–16 kwietnia 1999 r., rząd RFN zorganizował Forum Obywatelskie, we współpracy z kilkoma niemieckimi organizacjami pozarządowymi uznawanymi za niezależne. Głównym akcentem były prawa człowieka i decentralizacja oraz dywersyfikacja działań na rzecz wzmocnienia procesów demokratyzacyjnych (w tym tworzenie sieci NGO's działających na rzecz praw człowieka). Równolegle Niemcy poparły nową inicjatywę – Europejską Inicjatywę na rzecz Rozwoju i Praw Człowieka (European Initiative for Development and Human Rights – EIDHR)⁷². Niemieccy eksperci biorą udział m.in. w EuroMeSco (Eurośródziemnomorska Komisja Badawcza), FEMISE (Eurośródziemnomorskie Forum Instytutów Ekonomicznych). Reprezentują tak znane instytuty badawcze, jak: Niemieckie Towarzystwo

⁷⁰ Zob. szerzej: Gisela Dachs (red.), *Deutsche, Israelis und Palästinenser. Ein schwieriges Verhältnis*, Palmyra Verlag, Heidelberg 1999; Markus A. Weingardt, *Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung seit 1949*, Campus Verlag, Frankfurt/Main/New York 2002.

⁷¹ Zob.: Volker Perthes, *Germany and the Euromediterranean Partnership: Gradually becoming a Mediterranean state*, Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo), Paper 1, February 1998.

⁷² Annette Jünemann, op. cit., s. 115.

Polityki Zagranicznej (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik – DGAP), Centrum Badań nad Integracją Europejską (Zentrum für europäische Integrationsforschung – ZEI) i Fundację Nauki i Polityki (Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP), Niemiecki Instytut Rozwoju (Deutscher Entwicklungsinstitut) i kiloński Instytut Gospodarki Światowej (Kieler Institut für Weltwirtschaft)⁷³.

Niemcy silnie zaangażowały się również w proces tworzenia Unii dla Śródziemnomorza. Była to w istocie propozycja francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego, zgłoszona wiosną 2007 r. Ideą jego pomysłu było stworzenie forum ponad 20 państw regionu Morza Śródziemnego opartego na czterech filarach – ochronie środowiska, dialogu międzykulturowym, współpracy gospodarczej i bezpieczeństwie. Unia dla Regionu Morza Śródziemnego miała mieć rotacyjną prezydencję i własną Komisję Śródziemnomorską, na wzór Unii Europejskiej. Zaproponowane w niej członkostwo tylko niektórych państw unijnych było postrzegane w pewnym stopniu, jako „cios w europejską spójność”⁷⁴. Kanclerz Merkel zgodziła się poprzeć projekt tylko wówczas, gdy wszyscy członkowie UE będą mieli wpływ na kształtowanie polityk Unii Śródziemnomorskiej. Jak podkreśliła problem nielegalnej imigracji dotyczy tak samo Rzymu czy Paryża, jak Berlina i Kopenhagi⁷⁵.

Jeszcze przed brukselskim posiedzeniem Rady Europejskiej, kanclerz Merkel i prezydent Nicolas Sarkozy osiągnęli porozumienie w kwestii kształtowania Unii Śródziemnomorskiej (tzw. Kompromis z Hanoweru podczas targów IT „CeBIT” 3 marca 2008 r.). 14 marca 2008 r. Rada Europejska zaakceptowała wstępny projekt Unii dla Śródziemnomorza z poprawkami wniesionymi przez stronę niemiecką⁷⁶. Zlecono również KE przygotowanie wniosków określających realizowanie procesu na planowany szczyt

⁷³ Zob.: Babak Khalatbari, *Naher Osten, Nordafrika und die EU im 21. Jahrhundert. Die Euro-mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, DUV, Wiesbaden 2004, s. 48–49, 61–62.

⁷⁴ Paweł Świeboda, *Śródziemnomorska fatamorgana Sarkozy’ego*, „Gazeta Wyborcza” (on-line), 28.12.2007. Zob. szerzej: Tobias Schumacher, *Germany: a player in the Mediterranean*, „Mediterranean Yearbook”, 2009, s. 182–186.

⁷⁵ *Ukochana Unia Nicolasa Sarkozy’ego*, „Gazeta Wyborcza” (on-line), 21.12.2007; *Merkel criticises Sarkozy’s Mediterranean Union plans*, „EUobserver” (on-line), 6.12.2007.

⁷⁶ Postanowiono, że nowa struktura współpracy będzie inicjatywą całej Unii Europejskiej, w której wezmą udział Komisja Europejska i 27 państw członkowskich UE, a nie jedynie te, które leżą nad Morzem Śródziemnym. Unię dla Śródziemnomorza uznano za kontynuację Procesu barcelońskiego (Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego). Zob. szerzej: Benjamin Heese, *Die Union für das Mittelmeer. Zwei Schritte vor, einen zurück?*, Lit, Berlin 2009; Justyna Zając, *European Union Policy in the Mediterranean: An International Roles Theory Approach*, WDiNP UW, Warsaw 2014.

założycielski⁷⁷. Na szczycie paryskim przywódców państw członkowskich UE oraz państw partnerskich znad Morza Śródziemnego 13 lipca 2008 r. nową strukturę nadano nazwę Proces barceloński. Unia dla Śródziemnomorza (Barcelona Process: Union for the Mediterranean)⁷⁸. Obecność wszystkich przedstawicieli państw członkowskich UE była dużym sukcesem Angeli Merkel, która nalegała, aby nie ograniczać projektu współpracy w basenie Morza Śródziemnego wyłącznie do krajów tego regionu. Zdaniem kanclerz współpraca w tym regionie ma znaczenie strategiczne dla całej Unii Europejskiej⁷⁹. Naturalnie można postrzegać to, jako próbę osłabienia pozycji Francji. Dotychczas Niemcy angażowały się na rzecz rozszerzenia UE o państwa nordyckie, Austrię i kraje Europy Środkowej. Poparcie RFN dla propozycji członkostwa tych krajów w Unii wiązało się z rachubą, że pod egidą Niemiec powstanie silny blok państw, będący przeciwwagą dla „bloku romańskiego”⁸⁰. Po rozszerzeniu UE w 2004 r. okazało się, że idea stworzenia silnego bloku środkowoeuropejskiego Unii Europejskiej nie ziściła się. Różnice między niemiecką wizją integracji europejskiej oraz koncepcjami polityki europejskiej nowych państw członkowskich okazały się zbyt duże. Z brakiem poparcia dla idei dalszego „pogłębiania” integracji europejskiej Niemcy spotkały się na północy. Państwa nordyckie zainteresowane są przed wszystkim integracją ekonomiczną; RFN zaczęła dostrzegać umacniającą się pozycję Francji na południu Europy.

W ramach Unii dla Śródziemnomorza RFN duże nadzieje wiąże z zainicjowanym przez Francję w 2008 r. Śródziemnomorskim Planem Słonecznym (Mediterranean Solar Plan)⁸¹, jako szansie na dywersyfikację źródeł energii. W projekt mocno zaangażowały się niemieckie firmy. Już rok później Niemcy zaprezentowały konkurencyjny projekt „Desertec” przewidujący budowę elektrowni solarnych na pustyniach Afryki Północnej, głównie w Maroku, Algierii, Tunezji, co miałyby stanowić 15–20% europejskiego

⁷⁷ Rada Europejska w Brukseli. Konkluzje Prezydencji. Bruksela 13–14 marca 2008 r., nr 5652/1/08 REV 1, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/pl/ec/99414.pdf, 1.12.2012.

⁷⁸ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean French EU Presidency, Paris, 13 July 2008*, Brussels, 15 July 2008, nr 11887/08 (Presse 213). Por.: Adam Szymański, Beata Wojna, *Unia dla Morza Śródziemnego – nowe forum współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM”, nr 32 (500), 15.07.2008.

⁷⁹ Merkel erfreut über Mittelmeergipfel, „Focus” (on-line), 14.07.2008.

⁸⁰ Bogdan Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1999, s. 148. Por.: Mieczysław Stolarczyk, op. cit., s. 197, 216.

⁸¹ Informacje dt. projektu dostępne na stronach Komisji Europejskiej, ec.europa.eu/europeaid/what/energy/policies/southern-neighbourhood/msp_en.htm, 1.06.2013.

zapotrzebowania na prąd (do roku 2025)⁸². Oba projekty mają znaczenie geopolityczne dla Niemiec, szczególnie w kontekście dywersyfikacji surowców energetycznych⁸³.

3.2. Bliskowschodni proces pokojowy

Mimo dość niespójnej aktywności Niemiec wobec regionu śródziemnomorskiego i braku oddzielnej strategii, należy wyłączyć z tego regionu oprócz Turcji również Izrael. Specjalne stosunki Niemiec z Izraelem, charakteryzujące się ścisłą współpracą polityczną, ekonomiczną i kulturalną oraz wysoki poziom wzajemnego zaufania, były postrzegane przez niemieckich decydentów politycznych jako modelowe rozwiązanie dla stosunków unijno-izraelskich. Między innymi podczas prezydencji niemieckiej w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 1994 r. w trakcie szczytu w Essen (9–10 grudnia 1994 r.) wypracowano deklarację nadającą Izraelowi „status specjalny” w relacjach z Unią⁸⁴. Niemcy ponadto odegrały istotną rolę w zawarciu 20 listopada 1995 r. umowy stowarzyszeniowej UE z Izraelem⁸⁵. Były głównym adwokatem przyznania preferencji handlowych i możliwości dostępu Izraela do badawczych i technologicznych programów unijnych. Kolejne rządy niemieckie wspierały bliskie relacje z tym państwem, zarówno w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, jak i zainicjowanej w 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS).

Bliskie relacje RFN z Izraelem niekiedy narażały to państwo na zarzuty stronniczości w konflikcie arabsko-izraelskim. Dylemat polityczny związany z oczekiwanym poparciem dla którejś ze stron konfliktu najlepiej ukazuje debata nad uzyskaniem statusu państwa nieczłonkowskiego ONZ przez Palestynę. 29 listopada 2012 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ liczbą 138 głosów za – przy 9 przeciw i 41 wstrzymujących się – państwo palestyńskie uzyskało status obserwatora ONZ. Warto zaznaczyć, że tylko jedno państwo Unii Europejskiej oddało głos przeciw: Republika Czeska; Niemcy, Wielka Brytania, Holandia i Polska wstrzymały się od głosu.

⁸² Zob.: Strona projektu: www.desertec.org/de/aktuelles/.

⁸³ Zob. szerzej: Jens Hobhm, *Energie*, w: Gudion Steinberg (red.), *Deutsche Nah- Mittelost- und Nordafrikapolitik, Interessen, Strategien, Handlungsoptionen*, „SWP-Studien”, nr 15, maj 2009, s. 66–73.

⁸⁴ The European Council, *Essen 9 and 10 December 1994, Conclusion of the Presidency* „Bulletin of the European Communities”, 1994, nr 12, s. 14.

⁸⁵ *Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part*, „Official Journal of the European Communities”, L 147, 20.06.2000, s. 3–156.

Jeśli jednak chodzi o bliskowschodni proces pokojowy, to Niemcy popierają istnienie dwóch państw – Izraela uznanego przez swoich sąsiadów oraz zdolnego do przetrwania państwa palestyńskiego – opowiadają się za inicjatywami pokojowymi, odwołując się do przykładu m.in. Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, planu pokojowego Kwartetu Bliskowschodniego – „Mapy drogowej” z 2002 r. i szczytu z Annapolis z 2007 r. W umowie koalicyjnej CDU-CSU-FDP z 2009 r. znalazł się również zapis dotyczący Libanu i zapewniania suwerenności i wewnętrznej stabilności tego państwa⁸⁶. Niemcy są państwem – jak pisał na łamach prasy znany publicysta Teo Sommer – które obiera sobie za cel „odmilitaryzowanie” i „ucywilnienie” (a także „ucywilizowanie”) polityki i stosunków międzynarodowych⁸⁷. Wobec tego wspierają przede wszystkim negocjacje pokojowe i dążą do zapewnienia „pokoju ekonomicznego”. Działania podejmowane przez wcześniejsze rządy koalicji czerwono-zielonej (SPD/Zieloni), ze szczególną osobistą rolą ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera (1998–2005) na rzecz procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie potwierdzają tę opinię. Styl działania Fischera, często przyrównywany do „dyplomacji wahadłowej” (*Pendeldiplomatie*) sekretarza stanu USA Henrego Kissingera, sprowadzał się do podejmowania negocjacji dyplomatycznych w poszukiwaniu kompromisowego rozwiązania, częstych podróży do państw regionu objętego konfliktami i osobistego zaangażowania⁸⁸.

Zaangażowanie Niemiec w proces pokojowy na Bliskim Wschodzie przejawia się również we wspieraniu operacyjnych działań Unii Europejskiej w regionie, szczególnie misji kontroli granicznej na przejściu w Rafah łączącym Egipt ze Strefą Gazy (EUBAM Rafah od 24 listopada 2005 r., jednak po raz ostatni, ze względu na napiętą sytuację w regionie, przejście otworzono 7 czerwca 2007 r.; od 9 lipca 2013 r. szefem misji jest niemiecki dyplomata Gerhard Schlaufdruff) i misji policyjnej na terytoriach palestyńskich (EUPOL COPPS od 1 stycznia 2006 r.). RFN była jednym z pierwszych krajów UE, który zaoferował znaczne wsparcie finansowe, a także niewielkie kadrowe dla obu misji. Na początku roku 2014 w ramach misji EUPOL COPPS przebywało 2 policjantów ze szczebla federalnego, w 2008 r. stan osobowy niemieckiego wsparcia wynosił 10 osób. Policjanci federalni w liczbie dwóch i jeden ze szczebla landowego brali udział również w zintegrowanym zarządzaniu granicami w Libii (EUBAM Libya) do czerwca

⁸⁶ *Wachstum...*, s. 121, 127–131.

⁸⁷ Teo Sommer, *Die Deutschen an die Front?*, „Die Zeit”, 29.03.1991.

⁸⁸ Zob.: *Die Nahost-Friedenmission des Joschka Fischer stößt auf Widerstand*, „Spiegel” (on-line), 27.08.2001; Christian Hacke, *Die Außenpolitik...*, s. 500–513.

2013 r.⁸⁹ Niemcy są również głównym uczestnikiem misji ONZ w Libanie (UNIFIL). Obecnie (luty 2014 r.) w ramach tej misji przebywa 155 żołnierzy Bundeswehry.

RFN stara się o utrzymywanie dobrych relacji z Izraelem i Autonomią Palestyńską. Świadczą o tym przeprowadzone w Jerozolimie 31 stycznia 2011 r. niemiecko-izraelskie konsultacje międzyrządowe oraz wizyta prezydenta Autonomii Palestyńskiej Mahmuda Abbasa w Berlinie 19 stycznia 2012 r. Należy podkreślić także, że to w czasie niemieckiej prezydentury w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 1999 r. Rada Europejska przyjęła Deklarację Berlińską, w której wyraziła przekonanie, że „utworzenie demokratycznego, niezawisłego, suwerennego państwa palestyńskiego na bazie dotychczasowych umów zawartych w procesie negocjacji jest najlepszym gwarantem izraelskiego bezpieczeństwa i izraelskiej akceptacji w odniesieniu do stworzenia równego partnerstwa w regionie”⁹⁰. RFN udziela stronie palestyńskiej także dużej pomocy rozwojowej, co może być postrzegane jako forma zadośćuczynienia za bardzo dobre relacje z Izraelem⁹¹. Od ustanowienia władz palestyńskich niemieckie inwestycje w rozwój palestyńskiej gospodarki i infrastruktury oraz wsparcie dla administracji i społeczeństwa obywatelskiego wyniosły ponad 700 mln euro. W samym tylko roku 2011 przekazano 42,5 mln euro w ramach bilateralnych projektów. W grudniu 2005 r. Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Komisja Europejska oraz Europejski Bank Inwestycyjny podpisały z Autonomią Palestyńską porozumienie o utworzeniu Europejsko-Palestyńskiego Kredytowego Funduszu Gwarancyjnego (European-Palestinian Credit Guarantee Fund). Zarządzaniem funduszem zajmuje się Niemiecki Bank Rozwoju (Entwicklungsbank – KfW). Na potrzeby funduszu przekazano 29 mln euro (Komisja Europejska – 14 mln euro, Europejski Bank Inwestycyjny – 10 mln euro, KfW – 5 mln euro), jako zabezpieczenie dla banków lokalnych, które udzielają pożyczek małym i średnim przedsiębiorstwom, niespełniającym wymogów kredytowych. Do współpracy przystąpiło pięć banków, działających na terenie Autonomii Palestyńskiej – Cairo Amman Bank, Bank of Jordan, Arab Islamic Bank, Housing Bank for Trade & Finance, Jordan

⁸⁹ Bundesministerium des Innern, *Deutsche Beteiligung an Internationalen Polizeiemissionen*, 9. Februar 2014, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/internationale_polizeimissionen.pdf?__blob=publicationFile, 10.02.2014. W misji w Rafah obecnie nikt z RFN nie bierze udziału.

⁹⁰ *Berlin European Council, Presidency conclusions, 24 and 25 March 1999*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFB2.html, 20.04.2013.

⁹¹ Zob. szerzej: Patric Müller, *The Europeanization of Germany's Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict: Between Adaptation to the EU and National Projection*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 3, November 201, s. 385–403.

Ahli Bank⁹². Obecnie do współpracy przystąpiły jeszcze trzy: Arab Bank, Bank of Palestine oraz Al Rafah Microfinance bank. Do września 2012 r. fundusz zaakceptował 2501 pożyczek gwarantowanych. Wszystkie z nich zostały spłacone zgodnie z umową. Najwięcej pożyczek udzielono przedsiębiorstwom działającym w okręgu północnym, obejmującym Nablus, Dżenin, Tulkarm i Kaliję (1171 pożyczek). Spośród przedsiębiorstw działających w Strefie Gazy dotychczas tylko 34 spełniło warunki, konieczne do otrzymania pożyczki⁹³.

Niemcy ponadto były pierwszym państwem unijnym, które otworzyło swoje przedstawicielstwo na terenie Autonomii Palestyńskiej (w Rammallah)⁹⁴. Z zadowoleniem przyjęły podpisanie 24 lutego 1997 r. umowy stowarzyszeniowej z WE dotyczącej handlu i współpracy z Organizacją Wyzwolenia Palestyny (OWP) na rzecz władz Autonomii Palestyńskiej⁹⁵.

3.3. „Arabska wiosna”

Przemiany rewolucyjne w krajach Afryki Północnej⁹⁶ wystawiły niemiecką politykę wobec tego regionu na poważną próbę. Ciężka na nich wyjątkowa odpowiedzialność, ze względu na udział w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, jako niestały członek. W pierwszych reakcjach było dużo entuzjazmu, porównywano wydarzenia w Afryce Północnej do historycznych przemian w Europie Środkowej i Wschodniej. W tym kontekście uznano wydarzenia w regionie za „arabski rok 1989”⁹⁷. „Tunezyjski wirus” obserwowany był z nadzieją na triumf rozwiązań demokratyzacyjnych. Minister Guido Westerwelle

⁹² Justyna Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2010, s. 156–158.

⁹³ Zob.: Raporty kwartalne dostępne na stronie internetowej: *European-Palestinian Credit Guarantee Fund*, Raport z września 2012 r.; Quarterly Newsletter 2012, Issue 19, www.cgf-palestine.com/Newsletter%20Q3%202012.pdf, 29.08.2013.

⁹⁴ Zob.: Vertretungsbüro der Bundesrepublik Deutschland Ramallah, *Entwicklungszusammenarbeit* (2012), www.ramallah.diplo.de/Vertretung/ramallah/de/05/Entwicklungszusammenarbeit/Entwicklungszusammenarbeit.html, 1.01.2013.

⁹⁵ *Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community and the PLO for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and Gaza Strip*, „Official Journal of the European Communities”, L 187, 16.07.1997, s. 3–135.

⁹⁶ Zob. szerzej: Agnieszka Rotherth, Jarosław Szymanek, Aleksandra Zięba (red.), *Zmiany polityczne w państwach arabskich: Wybrane zagadnienia ustrojowe*, Elipsa, Warszawa 2012; Beata Przybylska-Maszner (red.), *The Arab Spring*, Wydawnictwo Naukowe WNPID UAM, Poznań 2011, Jerzy Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011.

⁹⁷ Volker Perthes, *Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen*, Pantheon, Monachium 2011, s. 8.

w przemówieniu w Bundestagu 27 stycznia 2011 r. nazwał wydarzenia w Tunezji i Egipcie „globalizacją wartości, globalizacją demokratycznych zasad”⁹⁸. Miesiąc później odwiedził Egipt i Tunezję, oferując niemieckie wsparcie w procesach transformacyjnych. Oryginalną inicjatywą w kontekście fali imigrantów był list niemieckiego ministra spraw zagranicznych do Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – Catherine Ashton w lutym 2011 r. oraz prezentacja swoich postulatów w niemieckim *non-paper*. Minister apelował o uzależnienie unijnej pomocy od postępów krajów regionu na drodze demokratyzacji, budowy rządów prawa i przestrzegania praw człowieka. Opowiadał się również za intensyfikacją stosunków handlowych, w tym, za otwarciem europejskich rynków na produkty rolne z krajów Afryki Północnej. Postulaty w kwestiach społecznych dotyczyły głównie problemu młodych ludzi. Minister zaproponował zliberalizowanie przepisów imigracyjnych, w celu ułatwienia młodym Arabom legalnego przyjeżdżania do UE, otwarcie dla nich niemieckich uniwersytetów, a nawet utworzenie europejsko- względnie niemiecko-maghrebskiego Jugendwerku. Niemniej zaznaczył, że podejście względem południowych sąsiadów nie powinno nastąpić kosztem sąsiadów wschodnich⁹⁹. Część z tych postulatów znalazła się w dokumencie opracowanym przez Komisję Europejską i Wysoką Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa pt. *Partnerstwo dla demokracji i wspólnego dobrobytu z Południowym Regionem Morza Śródziemnego*¹⁰⁰.

Minister Gospodarki Reiner Brüdele (FDP) 10 lutego 2011 r. zaprezentował dziesięciopunktowy plan działań wobec krajów Afryki Północnej, w którym zapowiedziano podtrzymywanie tradycyjnie dobrych relacji z Egiptem i pozostałymi państwami regionu oraz nowe rozwiązania m.in. dotyczące współpracy energetycznej (pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych). Natomiast minister do spraw rozwoju, Dirk Niebel, zadeklarował, przeznaczenie 20 mln euro z budżetu ministerstwa na wspieranie małych firm w Egipcie i Tunezji (kwotę planowano zwiększyć do 100 mln euro w 2012 r.). Szef niemieckiej dyplomacji zaproponował również

⁹⁸ Rede von Dr. Guido Westerwelle Bundesminister des Auswärtigen im Deutschen Bundestag am 27. Januar 2011, www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110127-BM-BT-Tunesien.html?nn=560376, 28.04.2013.

⁹⁹ Guido Westerwelle, *Zusagen für Nordafrika an Reformen knüpfen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 18.02.2011. Szerzej zob.: Mariusz Jankowski, *Niemcy wobec kryzysu w Afryce Północnej*, „Biuletyn OPINIE” Fundacji Amicus Europea, 26.03.2011, www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,960,Niemcy_wobec_kryzysu_w_Afryce_Polnocnej, 1.05.2013.

¹⁰⁰ Zob.: Tekst wspólnego komunikatu Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z 8 marca 2011, eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:PL:PDF, 1.04.2013.

zawarcie Paktu Północ-Południe między Unią Europejską a państwami Afryki Północnej. Miałby to być długofalowy program wsparcia gospodarczego dla regionu poprzez inwestycje europejskich przedsiębiorstw i otwarcie rynku UE. Celem inicjatywy jest tworzenie nowych miejsc pracy i podniesienie standardu życia w państwach, do których skierowana byłaby pomoc.

RFN zaangażowała się w nową unijną strategię *Partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego* (8 marca 2011 r.). Niemcy włączyli się solidarnie w pomoc unijną, zarówno finansową (dodatkowe 17 mln euro obok 240 mln euro zaplanowanych na lata 2011–2013), jak i organizacyjno-prawną. Niemniej domagają się indywidualnego podejścia do każdego z państw. Proponują elastyczne podejście w kwestiach wsparcia finansowego, przeciwstawiając się zwiększaniu budżetu w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Pomoc taka powinna być zindywidualizowana i uzależniona od postępów na drodze reform¹⁰¹. Obserwowana aktywność RFN w regionie ma na celu wzmocnienie pozycji Niemiec w unijnej polityce wobec jej południowych sąsiadów. Prowadzenie dwutorowej polityki (działania bilateralne i w ramach UE) wynika z obaw, że bez bezpośredniego zaangażowania się w Afryce Północnej, interesy Niemiec nie będą uwzględnione i wzmocni się pozycja Francji.

Działania podjęte wobec Libii osłabiły pozycję Niemiec. RFN była jednym z państw domagających się sankcji ONZ i UE wobec reżimu Muammara Kaddafiego. Niemcy są szczególnie krytykowane za opór (wstrzymanie się od głosu 17 marca 2011 r. podczas głosowania nad rezolucją nr 1973 w Radzie Bezpieczeństwa ONZ oraz decyzja o nieuczestniczeniu Bundeswehry) w międzynarodowej interwencji zbrojnej w Libii. Krytyka niemieckiej koncepcji „antymilitaryzmu” spływała zarówno z wewnętrznej sceny politycznej, jak i ze środowiska międzynarodowego. Były minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer, skrytykował stanowisko koalicji chadecko-liberalnej w tej sprawie na łamach „Süddeutsche Zeitung”, uznając stanowisko rządu za podważające wiarygodność Niemiec na Bliskim Wschodzie i na arenie międzynarodowej, a niemiecką politykę zagraniczną przyrównał do farsy. Ostrzegął przy tym, że podważa to również starania RFN o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ¹⁰². Również Helmut Kohl w wywiadzie

¹⁰¹ Zob. szerzej: Edmund Ratka, *Mehr Mut im Mittelmeerraum. Wie Deutschland die arabische Demokratie Bewegung stärken und die euromediterranen Partnerschaft aus Sackgasse helfen kann*, „Die Politische Meinung”, nr 479, April 2011, s. 17–23; Aleksandra Kruk, *Interests, Expectations and Fears of Germany in the Face of the Arab Spring*, w: Przybylska-Maszner, op. cit., s. 169–177.

¹⁰² Joschka Fischer, *Deutsche Außenpolitik – eine Farce*, „Süddeutsche Zeitung” (on-line), 24.03.2011.

udzielonym dla „Internationale Politik” zarzucił kanclerz Merkel „brak kompasu” i określenia celów wobec Afryki Północnej¹⁰³.

W pewnym sensie stanowisko Niemiec wobec Afryki Północnej kwestionuje również sens Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Szczególnie zaskoczone działaniem niestałego członka RB ONZ były państwa unijne – Wielka Brytania i Francja, które poparły rezolucję. Przypuszcza się, że decyzja RFN miała podłoże przede wszystkim wewnętrzne. Prawdopodobnie koalicja liczyła na swoiste powtórzenie sukcesu propagandy antymilitarnej i antyamerykańskiej w kontekście kryzysu irackiego prowadzonej przez koalicję SPD/Zielonych w kampanii wyborczej z 2002 r.¹⁰⁴ do Lantagów i władz municypalnych. Uważa się, że kryzys libijski zniweczył szanse Niemiec na sprawowanie przewodnictwa w inicjatywach Unii Europejskiej wobec krajów śródziemnomorskich.

Od początku 2013 r. niemieccy żołnierze (292) stacjonują w Turcji przy granicy syryjsko-tureckiej w ramach natowskiej misji Active Fence obsługującej obronę terytorium tureckiego rakietami Patriot¹⁰⁵. Udział Niemców w tej operacji postrzega się jako akt solidarności politycznej z Turcją oraz zabezpieczanie własnych interesów ekonomicznych. Reakcja Niemiec na użycie broni chemicznej w Syrii w sierpniu 2013 r. nie była stanowcza. 24 sierpnia kanclerz wydała oświadczenie, w którym wypowiedziała się przeciwko interwencji wojskowej, wzywając do poszukiwania rozwiązania politycznego. Następnie przychylnie ustosunkowano się do apelu Rosji o umożliwienie zbadania wydarzeń przez inspektorów ONZ. Cztery dni później zaś niespodziewanie solidarnie z Francją i Wielką Brytanią Merkel wypowiedziała się, że Syria powinna ponieść konsekwencje wymierzone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ¹⁰⁶. Kwestia jednak udziału niemieckich żołnierzy w ewentualnej interwencji pozostała otwarta, ze względu na wybory parlamentarne, które odbyły się 21–22 września 2013 r. Podporządkowanie sprawom wewnętrznym polityki zagranicznej naraża Niemcy na krytykę wśród sojuszników i opozycyjnej (do niedawna) socjaldemokracji. Trzecia kadencja kanclerz Merkel musi sprostać wyzwaniu, jakim jest większe zaangażowanie, szczególnie na Bliskim Wschodzie, mimo że większość społeczeństwa jest przeciwna militarnemu zaangażowaniu. W ankiecie PolitBarometer

¹⁰³ Helmut Kohl, *Wir müssen wieder Zuversicht geben*, „Internationale Politik”, September/Oktober 2011, s. 28–37.

¹⁰⁴ Por.: Sebastian Sedlmayr, op. cit., s. 183–189.

¹⁰⁵ Bundesministerium der Verteidigung, *Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente*, 18 April 2013, www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/04_SB8K8x-LLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pPKUVL3UzLzixNSSKiirpKoqMSMnNU-_INtREQ-D2RLYK/, 20.04.2013.

¹⁰⁶ *Syryjski poker kanclerz Niemiec*, „Rzeczpospolita” (on-line), 28.08.2013.

z 28 sierpnia 2013 r., przeprowadzonej przez instytut badania opinii społecznej Forschungsgruppe Wahlen w Mannheim, 58% respondentów opowiedziało się przeciw udziałowi Bundeswehry w interwencji zbrojnej w Syrii, 33% uczestników sondażu poparło operację wojskową, 9% zaś nie miało zdania w tej sprawie¹⁰⁷. Negatywne nastawienie opinii publicznej do przejęcia większej militarnej odpowiedzialności Niemiec w dalszym ciągu wpływać będzie na stosowanie przez RFN w polityce zagranicznej środków politycznych (w tym głównie dyplomatycznych) i ekonomicznych (instrumenty współpracy gospodarczej) oraz metod pozytywnych (nakłanianie). Szef niemieckiej dyplomacji (którego partia FDP nie przekroczyła 5% progu wyborczego, co oznacza koniec koalicji CDU/CSU-FDP) w swoim ostatnim przemówieniu przed Zgromadzeniem ONZ (28 września 2013 r.) zaoferował pomoc w prowadzeniu rozmów dyplomatycznych na Bliskim Wschodzie (konflikt palestyńsko-izraelski, negocjacje z Iranem) oraz wsparcie finansowe i techniczne dla zniszczenia broni chemicznej w Syrii¹⁰⁸.

4. Konkluzje

Niemiecką koncepcję polityki wobec regionu Morza Śródziemnego należy traktować w kontekście globalnych celów i działań RFN na rzecz umacniania pokoju, stabilności oraz promocji i liberalizacji handlu. Polityka niemiecka związana jest z czterema obszarami interesów w kontekście konfliktu bliskowschodniego, którymi są: a) zapewnienie bezpieczeństwa Izraelowi i zagwarantowanie prawa do jego istnienia; b) zapobieganie zagrożeniom pochodzącym z regionu; c) dążenie do zapewnienia dywersyfikacji dostaw źródeł energii; d) poszerzenie rynków zbytu dla niemieckich produktów i usług. Dlatego też RFN zamierza w ramach Unii dla Śródziemnomorza wspierać reformy gospodarcze i polityczne oraz współpracować z państwami partnerskimi. Obecne zaś stanowisko RFN wobec wydarzeń w regionie wynika wyłącznie z własnych narodowych kalkulacji politycznych.

Główne założenia tej koncepcji i wyzwania można sprowadzić do kilku punktów:

1. wzmacnianie demokratycznych przemian, stabilności i bezpieczeństwa;
2. znaczenie Turcji dla bezpieczeństwa Niemiec i Europy; europeizacja tego kraju;

¹⁰⁷ *Mehrheit gegen Militärschlag*, www.heute.de/Syrien-Mehrheit-gegen-Milit%C3%A4rschlag-29502620.html, 10.10.2013. Por.: Merkel muss das Deutsche „Ohne mich“ beenden, „Die Welt” (on-line), 5.10.2013.

¹⁰⁸ *Guido Westerwelles außenpolitisches Vermächtnis*, „Die Welt” (on-line), 28.09.2013.

3. kwestia wzmacniania pozycji Niemiec w Unii Europejskiej i na szerszej arenie międzynarodowej;
4. szansa wzmocnienia pozycji i roli międzynarodowej Unii Europejskiej i uczynienie z niej gracza światowego;
5. zainteresowanie społeczne kwestiami bezpieczeństwa (takimi zagrożeniami, jak: migracje, terroryzm, przestępczość zorganizowana);
6. szczególny charakter stosunków z Izraelem;
7. wielkość gospodarki RFN i jej proeksportowy charakter, poszukiwanie nowych rynków zbytu;
8. szczególne stosunki z Turcją (zabieganie o głosy wyborców pochodzenia tureckiego w Niemczech);
9. rola RFN jako najsilniejszego gospodarczo państwa UE;
10. potrzeba tworzenia obszaru stabilności w otoczeniu Niemiec i zapewnienia pokoju międzynarodowego;
11. wielkość gospodarki RFN i jej proeksportowy charakter, poszukiwanie nowych rynków zbytu;
12. potrzeba wzmacniania społecznej gospodarki rynkowej;
13. atrakcyjność inwestycyjna regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (niskie koszty pracy).

Niemcy od początku nie były zainteresowane aktywnym uczestnictwem w Procesie barcelońskim. Po zakończeniu zimnej wojny naturalnym miejscem aktywności dla Niemiec stała się Europa Środkowa i Wschodnia. Region Morza Śródziemnego pozostawiono państwom południowej Europy, zwłaszcza Hiszpanii i Francji. Jednak z czasem niemieckie elity polityczne, fundacje polityczne i kręgi przemysłowe zaczęły interesować się, a często współpracować z podmiotami przede wszystkim francuskimi w Afryce Północnej i amerykańskimi na Bliskim Wschodzie. Ciekawą formułą współpracy z USA w regionie jest istniejąca od 2004 r. Inicjatywa Szerszy Bliski Wschód i Afryka Północna (Broader Middle East and North Africa Initiative – BMENA)¹⁰⁹. Zabezpieczanie własnych interesów, przede wszystkim gospodarczych, a w dalszej kolejności politycznych, przyczyniło się również do aktywizacji RFN na forum Unii Europejskiej. W XXI w. obserwujemy dwutorowe przechodzenie Niemiec od roli „płatnika” do wpływowej roli „gracza”, przy zachowaniu kultury politycznej mocarstwa cywilnego. Dwutorowość dotyczy także płaszczyzny Unii Europejskiej i realizacji własnych interesów wobec krajów regionu Morza Śródziemnego.

¹⁰⁹ Szerzej: bmena.state.gov/, 1.03.2013; Justyna Zając, *Polityka [USA] wobec Bliskiego Wschodu*, w: Justyna Zając (red.), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 149–150.

Bibliografia

- Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch zur Sicherheit Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006.
- Dachs Gisela (red.), *Deutsche, Israelis und Palästinenser. Ein schwieriges Verhältnis*, Palmyra Verlag, Heidelberg 1999.
- Dobrowolska-Polak Joanna, *Niemiecka polityka działań humanitarnych*, Instytut Zachodni, Poznań 2008.
- Khalatbari Babak, *Naher Osten, Nordafrika und die EU im 21. Jahrhundert. Die Euro-mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, DUV, Wiesbaden 2004.
- Jünemann Annette, *German Policies in the Mediterranean*, w: Haizam Amirah Fernández, Richard Youngs (red.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Elcano Royal Institute of International and Strategic Studies, Madrid 2005.
- Masala Carlo (red.), *September 11 and the Future of Euro-Mediterranean Cooperation*, Centre for European Integration Studies, Discussion Paper C120, Bonn 2003.
- Perthes Volker, *Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen*, Pantheon, Monachium 2011.
- Schumacher Tobias, *Germany: a Player in the Mediterranean*, „Mediterranean Yearbook” 2009, s. 182–186.
- Weingardt Markus A., *Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung seit 1949*, Campus Verlag, Frankfurt/Main/New York 2002.
- Zięba Aleksandra, *Niemcy – mocarstwo cywilne*, w: Teresa Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjały, strategie*, Poltext, Warszawa 2011, s. 128–146.

Rozdział VII

Justyna Zając

Polityka śródziemnomorska UE: między idealizmem a realizmem

Efektywność polityki Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim jest niewielka. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest rozbieżność między tożsamością międzynarodową UE, implikującą idealistyczną koncepcję jej działań a interesami państw członkowskich, wpisujących się w paradygmat realistyczny.

Celem autorki jest przedstawienie rozbieżności między koncepcją polityki śródziemnomorskiej UE a jej działaniami ukazanymi przez pryzmat interesów pięciu unijnych krajów członkowskich: Francji, Hiszpanii, Włoch, Wielkiej Brytanii i Niemiec. Państwa te, od początku lat 90. XX w. odgrywają największą rolę w kształtowaniu unijnej polityki śródziemnomorskiej. O ile jednak w dekadzie lat 90. należała ona do Hiszpanii, Francji i Włoch, o tyle w pierwszej dekadzie XXI w. konfiguracja ta uległa zmianie. Wydarzenia „arabskiej wiosny” pokazały, że kluczową rolę w tym zakresie przejęły Francja, Wielka Brytania i Niemcy.

1. Idealizm w koncepcji

W dokumentach dotyczących polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej¹ konsekwentnie dominują takie cele, jak: budowanie strefy bezpieczeństwa i pokoju, działania na rzecz poprawy dobrobytu państw partnerskich,

¹ Począwszy od Deklaracji Barcelońskiej z 1995 r., powołującej do życia Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, po kolejne porozumienia zaakceptowane na konferencjach ministerialnych tego forum, a także w kluczowych dokumentach unijnych w tym zakresie: *Wspólnej strategii wobec regionu śródziemnomorskiego* (czerwiec 2000 r.), *Strategicznym partnerstwie UE z regionem śródziemnomorskim i bliskowschodnim* (czerwiec 2004 r.), *Wspólnej deklaracji szczytu paryskiego w sprawie regionu śródziemnomorskiego* (lipiec 2008 r.) oraz dokumentach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa proklamowanej w czerwcu 2004 r. i Unii dla Śródziemnomorza powstałej w roku 2008.

zapobieganie różnicy rozwojowej, kształtowanie dialogu międzykulturowego, rozwijanie współpracy, przy jednoczesnym przestrzeganiu suwerennej równości państw, nieingerencji w sprawy wewnętrzne i poszanowaniu integralności terytorialnej, respektowaniu praw człowieka i podstawowych wolności, przestrzeganiu zasad prawa międzynarodowego. Cele te i zasady są odzwierciedleniem tożsamości międzynarodowej Unii Europejskiej, będącej wprawdzie wciąż w fazie kształtowania się, ale budowanej na takich fundamentach, jak: godność, wolność, równość, prawa człowieka, rządy prawa, solidarność społeczna, zrównoważony rozwój. Wartości te zostały po raz pierwszy wyrażnie określone w grudniu 1973 r. na spotkaniu państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, a następnie potwierdzone w kluczowych dokumentach konstytuujących Unię Europejską: Traktacie z Maastricht, Traktacie z Amsterdamu, Traktacie z Nicei oraz Traktacie z Lizbony, a także ujęte w Karcie Praw Podstawowych UE. Wprawdzie wartości te dotyczą stosunków wewnątrzunijnych, jednak znajdują również zastosowanie w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej. W efekcie, we współpracy z państwami trzecimi UE podejmuje, obok szeroko rozumianych kwestii gospodarczych, także problematykę demokracji, jakości rządzenia, przestrzegania praw człowieka i dialogu międzykulturowego. Zbudowane w oparciu o te wartości cele Unia Europejska stara się realizować, instytucjonalizując relacje z państwami partnerskimi, często kompleksowo, uzależniając działania w jednej dziedzinie od postępów krajów partnerskich w innej (tzw. polityka warunkowości), poprzez współpracę z innymi podmiotami międzynarodowymi (multilateralizm) oraz przy respektowaniu norm prawa międzynarodowego².

Taki charakter ma właśnie polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim. Wzorowana na Akcie Końcowym KBWE (1975), Deklaracja Barcelońska z listopada 1995 r. wyodrębniła trzy koszyki współpracy: 1) polityczną i w zakresie bezpieczeństwa; 2) ekonomiczną i finansową; 3) kulturową, społeczną, humanitarną. Dla zrealizowania tych celów UE podjęła zabiegi o zinstytucjonalizowanie współpracy z państwami partnerskimi, współdziała z innymi podmiotami w realizacji przyjętych celów (multilateralizm), stosuje także politykę warunkowości³.

Wielość środków deklarowanych przez Unię Europejską w jej polityce wobec regionu śródziemnomorskiego, podejście całościowe i kompleksowe, otwartość na współpracę z państwami partnerskimi oraz podmiotami

² Sonia Lucarelli, Ian Manners (red.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London 2006.

³ Justyna Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, WUW, Warszawa 2010, rozdz. VIII. Paweł J. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, ASPRA-JR, Warszawa 2005.

trzecimi zasługuje na wysoką ocenę. Rzecz jednak w tym, że polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim jest znacznie bardziej realistyczna aniżeli jej założenia, a podejmowane przez nią działania niejednokrotnie okazywały się sprzeczne z wcześniejszymi deklaracjami.

2. Realizm w działaniach

Działania Unii Europejskiej były niekonsekwentne i niespójne we wszystkich trzech koszykach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Pomimo głoszenia haseł demokratyzacji i wprowadzania rządów prawa w państwach partnerskich, przez wiele lat Unia Europejska tolerowała autorytarne rządy arabskie. Udzielała im wsparcia, mimo iż raporty Komisji Europejskiej z 1999 r. oraz 2009 r. wyraźnie rysowały obraz łamania przez nie zasad demokratycznych⁴. Wprawdzie UE zainicjowała i wsparła finansowo programy na rzecz usprawnienia działalności administracji publicznej, decentralizacji władzy, promowania praw kobiet i zwiększenia udziału ugrupowań pozarządowych w kształtowaniu polityki państwa⁵, jednak podejmowała takie formy pomocy, które nie wywoływały zaniepokojenia władz państw arabskich⁶. Działania UE były także niespójne; Bruksela nie uznała legitymacji rządu Hamasu wyłonionego w 2006 r. w wyborach w Autonomii Palestyńskiej, które jej przedstawiciele uznali uprzednio za spełniające standardy demokratyczne. Niekonsekwentnie Unia Europejska stosowała również politykę warunkowości, zapisaną w rozporządzeniu MEDA, układach stowarzyszeniowych i planach działania, podpisywanych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP).

Dychotomia polityki UE była również widoczna w zakresie współpracy gospodarczej. Jednym ze sztandarowych celów przyjętych w Deklaracji Barcelońskiej było utworzenie do 2010 r. eurośródziemnomorskiej strefy wolnego handlu i tym samym poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej państw partnerskich oraz doprowadzanie do zrównoważonego rozwoju regionu. Unia Europejska podjęła wprawdzie działania na rzecz przyspieszenia transformacji gospodarczej państw arabskich i utworzyła programy na rzecz zrównoważonego rozwoju regionu⁷, ale jednocześnie konsekwentnie

⁴ Michelle Pace, Peter Seeborg (red.), *European Union's Democratization Agenda in the Mediterranean*, Routledge, New York 2010.

⁵ Szerzej nt. tych programów zob.: Justyna Zajac, op. cit., s. 211–228.

⁶ Richard Youngs, *Europe's Flawed Approach to Arab Democracy*, Centre for European Reform, London 2006.

⁷ W 1997 r. – program działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego – SMAP, w 2005 r. program redukcji największych źródeł zanieczyszczeń „Horyzont 2020”, w 2003 r.

sprzeciwiała się włączeniu do strefy wolnego handlu artykułów rolnych oraz rybnych, stanowiących znaczącą część dóbr wytwarzanych przez państwa arabskie. Dopiero po kilku latach zaczęła stopniowo zmieniać swoje stanowisko, jednak bez znoszenia barier pozataryfowych, wprowadzenia swobodnego przepływu ludzi, większej liberalizacji sektora usług czy ustanowienia systemu gwarancji dla przedsiębiorstw europejskich inwestujących w krajach arabskich, o co te postulowały. Ponadto, pomimo wysokiego miejsca, jakie Unia Europejska zajmowała wśród inwestorów zagranicznych w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, inwestycje te pod koniec pierwszej dekady XXI w. zajmowały mniej niż 1% ogółu inwestycji unijnych w państwach rozwijających się⁸. W efekcie sytuacja gospodarczo-społeczna państw południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego nie poprawiła się, co stało się jednym z powodów wybuchu pod koniec 2010 r. rewolucji społecznych, określanych mianem „arabskiej wiosny”.

Unia Europejska głosiła również hasła dialogu międzykulturowego, w celu przezwyciężania stereotypów, zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu, islamofobii i budowania pozytywnych relacji między społeczeństwami państw europejskich, północnoafrykańskich i bliskowschodnich. Jednak obawiając się napływu nielegalnych imigrantów, Unia nie otworzyła swoich granic dla obywateli śródziemnomorskich krajów arabskich, co wywoływało dużą krytykę ze strony ich władz i rozczarowanie tamtejszych społeczeństw⁹.

Rozbieżności między deklaracjami UE a ich wdrażaniem są w dużej mierze wynikiem sprzeczności między idealistyczną koncepcją polityki zagranicznej Unii Europejskiej, będącej pochodną jej międzynarodowej tożsamości, a interesami państw członkowskich, które wpisują się w założenia realistycznego paradygmatu. Ponieważ polityka zagraniczna Unii Europejskiej kształtowana jest w formule międzyrządowej, górę biorą interesy narodowe¹⁰. O ile na forum Unii Europejskiej jej państwa członkow-

– projekt rozwoju sieci transportowej w regionie śródziemnomorskim (Eurośródziemnomorski Regionalny Plan Działania w Dziedzinie Transportu – RTAP) oraz plan rozwoju współpracy energetycznej, w 2007 r. – Eurośródziemnomorskie Partnerstwo Energetyczne; Justyna Zając, op. cit., s. 196–208.

⁸ Niklas Bremberg, Ahmed Driss, Jakob Horst, Eduard Soler i Lecha, Isabelle Werenfels, *Flexible Multilateralism: Unlimited Opportunities? The Case of Civil Protection in the Mediterranean*, „EuroMeSCo Paper”, nr 80, February 2009, s. 6.

⁹ Justyna Zając, *Państwa arabskie wobec europejskiej koncepcji demokracji i praw człowieka*, w: Katarzyna Górak-Sosnowska, Joanna Jurewicz (red.), *Kulturowe uwarunkowania rozwoju w Azji i Afryce*, Wydawnictwo Ibidem, Łódź 2010, s. 133–148.

¹⁰ Ryszard Zięba, rozdz. I niniejszej książki. Alfred Pijpers, *European Political Cooperation and the Realist Paradigm*, w: Martin Holland (red.), *The Future of European Political*

skie są w stanie porozumieć się i przyjąć ogólną koncepcję postępowania w sprawach międzynarodowych, o tyle ich przełożenie na konkretne działania często nastęrcza sporo trudności, wręcz okazuje się niemożliwe, czego przykładem jest unijna polityka śródziemnomorska¹¹.

3. Polityka śródziemnomorska UE a interesy jej członkowskich

3.1. Zróżnicowanie uwarunkowań i interesów państw UE w regionie śródziemnomorskim

W okresie pozimnowojennym najważniejsze znaczenie w kreowaniu unijnej polityki w regionie śródziemnomorskim ma pięć państw: Francja, Hiszpania i Włochy, ze względu na swoje położenie geopolityczne, tradycyjne zaangażowanie i wielość interesów w regionie, oraz Wielka Brytania i RFN, dla których wprowadzie obszar ten zajmuje dalsze miejsce wśród kierunków zaangażowania, ale które z wielu powodów odgrywają w kształtowaniu tej polityki również istotną rolę. O ile jednak w pierwszym okresie po zakończeniu zimnej wojny główną rolę w tym obszarze odgrywały Hiszpania, Francja i do pewnego stopnia Włochy, o tyle w ostatnich latach znaczenie oddziaływania Hiszpanii i Włoch maleje, umacniają się wpływy Francji i wzrasta rola Wielkiej Brytanii oraz Niemiec.

Bez wątpienia na politykę w regionie śródziemnomorskim pięciu wyżej wymienionych państw wpływa czynnik historyczny. Dla Francji, Hiszpanii i Włoch priorytetowymi partnerami są kraje Maghrebu, przy czym dla Francji – Algieria, dla Hiszpanii – Maroko, a dla Włoch – Libia, co jest spuścizną okresu kolonialnego. We francuskiej polityce istotne znaczenie zajmują również Maroko i Tunezja, będące przez kilkadziesiąt lat francuskimi protektoratami oraz Liban i Syria, jako obszary wchodzące po I wojnie światowej w skład francuskiego obszaru mandatowego Ligi Narodów.

Cooperation: Essays on Theory and Practice, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1991, s. 8–26; Andrew Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization”, vol. 51 nr 4, s. 513–553; Adrian Hyde-Price, *Neorealism: A Structural Approach to CSDP*, w: Xymena Kurowska, Fabien Breuer (red.), *Explaining the UE's Common Security and Defence Policy. Theory in Action*, Palgrave Macmillan, New York 2012, s. 16–40.

¹¹ Fulvio Attinà, *The Building of Regional Security Partnership and the Security-Culture Divide in the Mediterranean Region*, w: Emmanuel Adler, et.al. (red.), *The convergence of civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press, Toronto 2006, s. 239–265.

Region śródziemnomorski jest dla Paryża tradycyjnym obszarem wpływów ze wszystkimi tego konsekwencjami. Nie bez znaczenia jest również fakt usytuowania interesów Francji w Afryce Subsaharyjskiej, zwłaszcza w obszarze Sahelu, co determinuje jej politykę wobec Afryki Północnej.

Historyczne więzi z państwami północnoafrykańskimi mają znaczenie także dla współczesnej polityki Hiszpanii, która na mocy Traktatu z Fez (1912 r.) weszła w posiadanie północnych i południowych obszarów dzisiejszego Maroka. Po okresie frankistowskim, w którym relacje hiszpańsko-maghrebskie cechowała duża nieufność i po akcesji w 1986 r. do Wspólnot Europejskich, Hiszpania po raz pierwszy wypracowała spójną strategię wobec Maghrebu, który stał się priorytetowym kierunkiem w jej polityce zagranicznej. Najważniejsze miejsce na trwale zajęło Maroko, z którym Hiszpanię dzieli jedynie 14 km¹². Również dla Włoch, mających dwojaką tożsamość – państwa morskiego i lądowego – region śródziemnomorski stanowi niezwykle ważny kierunek ich polityki zagranicznej. Szczególne miejsce zajmuje Libia, która w wyniku wojen włosko-tureckich z lat 1911–1912 stała się włoską kolonią i pozostawała nią formalnie do roku 1951¹³.

Inaczej czynnik historyczny kształtuje współczesną politykę brytyjską i niemiecką w regionie Morza Śródziemnego. Dla Wielkiej Brytanii obszar ten stanowi część tradycyjnie pojmowanego Bliskiego Wschodu, z tym że zajmuje drugoplanowe miejsce w porównaniu z rejonem Zatoki Perskiej. O ile wskutek podziału śródziemnomorskiej strefy wpływów w okresie kolonialnym XIX/XX w. Maghreb stał się tradycyjnym obszarem silnego zaangażowania Francji i do pewnego stopnia Hiszpanii oraz Włoch, o tyle interesy Wielkiej Brytanii zostały usytuowane w Egipcie oraz Jordanii i Palestynie, które po I wojnie światowej stały się brytyjskimi obszarami mandatowymi, podobnie jak Liban i Syria w przypadku Francji. To właśnie brytyjski minister spraw zagranicznych w 1917 r. wydał deklarację, która stała się bodźcem tworzenia w Palestynie państwa żydowskiego (deklaracja Balfoura). Pomimo uzyskania niepodległości przez Egipt, Transjordanę i utworzeniu Państwa Izrael, Londyn traktował te obszary jako tradycyjną strefę swoich wpływów¹⁴.

Niemcy natomiast nie mają kolonialnej przeszłości w regionie śródziemnomorskim, ale ich współczesna polityka wobec tego obszaru w ogromnej mierze determinowana jest odpowiedzialnością za II wojnę światową i Holocaust. Polityka RFN stale wpisuje się w kontekst moralnego zadość-

¹² Richard Gillespie, Fernando Rodrigo, Jonathan Story, *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza Universidad, Madryt 1996.

¹³ Valter Coralluzzo, *Italy and the Mediterranean: Relations with the Maghreb countries*, „Modern Italy”, vol. 13, nr 2, 2008, s. 115–133.

¹⁴ Szerzej zob.: Bartosz Wiśniewski, rozdz. V niniejszej książki.

uczynienia za zbrodnie popełnione przez nazistowskie Niemcy wobec narodu żydowskiego¹⁵.

Odmienne doświadczenia historyczne, w połączeniu ze zróżnicowanym położeniem geopolitycznym, implikują różne problemy dla poszczególnych państw unijnych, jakie generowane są w regionie śródziemnomorskim. Po zakończeniu zimnej wojny największymi śródziemnomorskimi wyzwaniami i zagrożeniami dla państw UE stały się trzy zjawiska: nielegalne imigracje, ekstremizm i terroryzm islamski oraz inne formy przestępczości zorganizowanej. W największym stopniu dotyczą one Francję, Hiszpanię i Włochy. To właśnie do tych państw, w latach 2001–2010 napłynęło najwięcej osób z arabskich państw regionu śródziemnomorskiego; do Hiszpanii ok. 500 tys., Włoch – 400 tys., Francji – nieco ponad 300 tys.¹⁶. Główne źródło nielegalnych migrantów stanowią państwa Maghrebu, np. w 2005 r. najwięcej imigrantów marokańskich udało się do Francji (38,8%) i Hiszpanii (19,8%), Włochy zajęły czwarte miejsce (9,9%), po Holandii (13,5%). Francja stanowiła również główny kierunek dla imigrantów z Algierii (aż 84,2%) i Tunezji (69,9%), 3,3% imigrantów algierskich wyjechało do Hiszpanii, a 12,2% imigrantów tunezyjskich do Włoch¹⁷. Liczba imigrantów zwiększyła się znacznie w wyniku wydarzeń „arabskiej wiosny”.

Wielka Brytania i RFN nie są w tak dużym stopniu, jak Francja, Hiszpania i Włochy, narażone na fale imigrantów z Afryki Północnej. Borykają się one wprawdzie z dużą grupą przybyszów na swoim terytorium, ale w przypadku Wielkiej Brytanii pochodzą oni głównie z dawnych azjatyckich kolonii, natomiast w przypadku Niemiec z terenów byłego ZSRR oraz Turcji. Niemniej Wielka Brytania, dotknięta problemem islamskiego ekstremizmu na swoim terytorium i doświadczona zamachami terrorystycznymi, postrzega region śródziemnomorski jako źródło zagrożeń dla europejskiego bezpieczeństwa, dzielając w tym zakresie obawy południowoeuropejskich partnerów.

Diametralnie różne są także uwarunkowania ekonomiczne śródziemnomorskiej polityki pięciu analizowanych państw. Dla Francji, Hiszpanii i Włoch kraje Afryki Północnej są istotnymi partnerami gospodarczymi, z czego Algieria i Libia są ważnymi dostawcami surowców energetycznych. W 2010 r. z Algierii pochodziło 14,4% całości gazu ziemnego importowanego

¹⁵ George Lavy, *Germany and Israel, Moral Debt and National Interest*, Frank Cass, Portland, OR 1996.

¹⁶ Philippe Fargues, Christine Fandrich, *Migration after the Arab Spring*, Migration Policy Centre – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, MPC Research Report 2012/09.

¹⁷ Flore Gubert, Christophe J. Nordma (DIAL, IRD, France), *The Future of International Migration to OECD Countries Regional Note North Africa*, Paris, France 2009, s. 4–5.

przez państwa Unii Europejskiej¹⁸, z czego dla Włoch stanowiło to 33,7% całości ich importu, dla Hiszpanii – 30,5%, a dla Francji – 13,4%. Włochy są również uzależnione od dostaw libijskiej ropy. W 2010 r. z Libii pochodziło 22% całości włoskiego importu ropy, dla Francji wskaźnik ten wyniósł 15,7%, a dla Hiszpanii – 12,1%¹⁹. Wielka Brytania jest wprawdzie jednym z pięciu największych importerów libijskiej ropy, jednak dostawy z tego kraju w 2010 r. stanowiły 8,5% brytyjskiego importu ropy²⁰, a dla Niemiec – 7,7%. Algierski gaz natomiast w 2010 r. pokrywał jedynie 1,1% całościowego zapotrzebowania Wielkiej Brytanii, a dla RFN nie liczył się w ogóle²¹.

Pomimo niewielkiego, w porównaniu z Francją, Hiszpanią i Włochami, ekonomicznego zaangażowania w regionie śródziemnomorskim, Wielka Brytania jest żywotnie zainteresowana utrzymaniem jego stabilności, ze względu na tworzenie korzystnych warunków do prowadzenia działalności przez brytyjskie firmy, a także swobodny przepływ przez Kanał Sueski. Inaczej sprawa przedstawia się w przypadku Niemiec. Dla tego najsilniejszego pod względem gospodarczym państwa Unii Europejskiej region śródziemnomorski dotychczas nie zajmował ważnej pozycji. W 2012 r. państwa południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego uplasowały się na dalekich pozycjach wśród gospodarczych partnerów RFN; najwyżej Egipt (32 pozycja w imporcie, ale 47 jeżeli chodzi o eksport) i Jordania (37 miejsce w całości wymiany handlowej). Pozostałe kraje uplasowały się na dalszych miejscach²².

Na charakter działań Francji, Hiszpanii, Włoch, RFN i Wielkiej Brytanii w regionie śródziemnomorskim mają również wpływ ich pozycje międzynarodowe, koncepcje własnej roli na arenie międzynarodowej, a co się z tym wiąże – stosunek do polityki innych państw w regionie, zwłaszcza silnie rozwiniętej polityki amerykańskiej²³.

Francja, mająca ambicje odgrywania roli mocarstwa europejskiego i utrzymania miejsca w grupie najsilniejszych państw świata, dąży do odgrywania

¹⁸ Dla całości UE była to tendencja malejąca, jako że w 2002 r. Algieria była dostawcą 21,2% gazu do UE, a w 2006 r. wskaźnik ten wynosił 16,2%.

¹⁹ Nick Witney, Anthony Dworkin, *A Power Audit of EU-North Africa Relations*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2012, s. 42–43.

²⁰ W odniesieniu do UE odsetek ten sięgał niemal 11%.

²¹ Nick Witney, Anthony Dworkin, op. cit., s. 39–54.

²² *Statistisches Bundesamt Deutschland*, www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/, (04.03.2013).

²³ Nt. polityki USA wobec Bliskiego Wschodu zob. np.: Radosław Fiedler, *Od przywództwa do hegemonii. Stany Zjednoczone wobec bliskowschodniego obszaru niestabilności w latach 1991–2009*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010; Katarzyna Czornik, *Bliski Wschód w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych w latach 1945–2012*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012; Justyna Zajac, *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, WUW, Warszawa 2004.

dominującej roli w obszarze sąsiedzkim i podejmuje rywalizację ze Stanami Zjednoczonymi²⁴. Jak stwierdza Stanisław Parzymies wśród państw członkowskich Unii Europejskiej Francja przypisuje sobie kluczową rolę w regionie Morza Śródziemnego i nie dopuszcza, aby jakiegokolwiek inne państwo członkowskie Unii Europejskiej mogło tam lepiej promować politykę Unii²⁵. Żywotne interesy Francji w regionie śródziemnomorskim implikują wielorakość celów jej polityki, wśród których znajdują się: chęć zagwarantowania interesów gospodarczych (arabskie kraje regionu jako rynki zbytu i źródło zaopatrzenia w surowce, przede wszystkim energetyczne, rezerwowi rynek siły roboczej); zachowanie wpływu na zachodzące procesy polityczne; ochrona przed fundamentalizmem islamskim; kontrola nielegalnych imigracji, a także utrzymanie wpływów kulturowych.

O dominującą pozycję i rolę starała się współzawodniczyć z Francją Hiszpania, co było widoczne w latach 90. XX w. W ostatnim okresie natomiast, ze względu na problemy wewnętrzne, siła oddziaływania tego państwa zmniejszyła się znacznie i z dużym prawdopodobieństwem stan taki będzie się utrzymywał. W ostatnich latach Hiszpania wpisuje się w trend „renacjonalizacji polityk” w ramach Unii Europejskiej i koncentruje się na najważniejszych dla siebie kwestiach handlu i wąsko rozumianego bezpieczeństwa oraz promuje dyplomację nieinterwencji²⁶. Hiszpania, w odróżnieniu od Francji, nie ma całościowej strategii wobec regionu śródziemnomorskiego i nie ma ambicji rywalizowania z USA.

Włochy natomiast, choć aktywne, w okresie pozimnowojennym nie odgrywały pierwszoplanowej roli w kreowaniu polityki UE wobec Śródziemnomorza i nie miały takich ambicji. Włoscy decydenci, niezależnie od przynależności partyjnej, dążą wprowadzić do odgrywania przez ich kraj ważnej roli międzynarodowej, ale jednocześnie zdają sobie sprawę z ograniczonych możliwości, realistycznie postrzegając Włochy jako państwo średniego rzędu. Z tego względu koncentrują się na zwalczaniu i zapobieganiu nielegalnym migracjom oraz na kwestiach energetycznych, a do pewnego stopnia również na sprawach terroryzmu. Polityka Włoch wobec tego regionu wpisuje się w kontekst systemu transatlantyckiego i jest traktowana przez Rzym z jednej strony jako środek do realizacji własnych interesów w Unii Europejskiej, a z drugiej – jako czynnik wzmocnienia swojej pozycji względem USA.

²⁴ Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*, Fayard, Paris 2009; Miron Lakomy, *Stany Zjednoczone w polityce zagranicznej Francji w okresie pozimnowojennym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

²⁵ Stanisław Parzymies, rozdz. II niniejszej książki, s. 74.

²⁶ Kristina Kausch, *Spain diminished policy in the Mediterranean*, FRIDE Policy Brief, nr 26, Madrid, January 2010, s. 2.

Strategia Włoch jest nieco zbieżna z tą, jaką realizuje Wielka Brytania, dążąca do wybiórczego angażowania się w sprawy Unii Europejskiej, przy jednoczesnym podkreślaniu wyjątkowości swoich relacji z USA. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku arabsko-izraelskiego procesu pokojowego, w którym Londyn uznaje Waszyngton za lidera, nie odżegnując się jednakże od stanowiska Brukseli i często przypisuje sobie funkcję koordynacyjną, swoistego „pomostu” między obydwoma podmiotami²⁷. Zaangażowanie w regionie śródziemnomorskim jest środkiem do podnoszenia międzynarodowej pozycji Londynu, umacniania swojej pozycji w UE i stosunkach z USA.

Niemcy natomiast, mające priorytety na zupełnie innych kierunkach geograficznych, działają na rzecz równoważenia zaangażowania UE w regionie śródziemnomorskim i wschodnioeuropejskim, dbając jednocześnie, aby polityka UE w obszarze Morza Śródziemnego nie stała się dźwignią dla zbyt dużego wzrostu pozycji Francji. Skoncentrowane w latach 90. XX w. na Europie Środkowej i Wschodniej Niemcy zauważyły niejako istnienie regionu śródziemnomorskiego dopiero pod koniec dekady. Jednakże kryzys finansowy z 2008 r., który w stosunkowo niewielkim stopniu dotknął niemiecką gospodarkę, spowodował, że pozycja RFN w Unii Europejskiej znacznie wzrosła i Niemcy stopniowo zaczęły wychodzić z roli „obserwatora” w regionie śródziemnomorskim, przyjmując bardziej aktywną rolę „gracza”²⁸.

3.2. Instytucjonalizacja współpracy eurośródziemnomorskiej

Pod koniec lat 80. XX w., wraz ze zmieniającym się ładem międzynarodowym, region śródziemnomorski zaczął jawić się jako źródło nowych wyzwań i zagrożeń. Zaniepokojone tą sytuacją Hiszpania i Włochy wyszły wówczas z propozycją zwołania Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w regionie śródziemnomorskim. Wzorowana na istniejącej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie instytucja ta miałaby stworzyć właściwe mechanizmy zwalczania i zapobiegania wyłaniającym się problemom. Pomysł został poparty przez Francję i Portugalię, ale pozostałe państwa Wspólnoty Europejskiej oraz Stany Zjednoczone odniosły się do niego

²⁷ Rosemary Hollis, *Britain and the Middle East in the 9/11 Era*, Wiley-Blackwell, London 2010.

²⁸ Volker Perthes, *Germany and the Euromediterranean Partnership: Gradually becoming a Mediterranean state*, Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo), Paper 1, February 1998. Annette Jünemann, *German Policies in the Mediterranean*, w: Haizam Amirah Fernández, Richard Youngs (red.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Elcano Royal Institute of International and Strategic Studies, Madrid 2005; Tobias Schumacher, *Germany: a player in the Mediterranean*, „Mediterranean Yearbook” 2009.

z rezerwą²⁹. Inicjatywa nie doczekała się realizacji, zatem w 1990 r. państwa Europy południowej wyszły z kolejnym planem. Po utworzeniu, w lutym 1989 r., Unii Arabskiego Maghrebu (AMU – Algieria, Libia, Maroko, Tunezja i Mauretania) Francja, Włochy, Malta, Portugalia i Hiszpania przedłożyły AMU propozycję ustanowienia ściślejszej współpracy i w efekcie w październiku 1990 r. został ustanowiony „Dialog 5+5”, który jednak nie odegrał większej roli. Państwa południowoeuropejskie silnie zainteresowane były również ustanowieniem Dialogu Śródziemnomorskiego w ramach NATO, co nastąpiło w roku 1994. Jednakże instytucja ta ograniczała się głównie do konsultacji politycznych prowadzonych przez NATO indywidualnie z każdym państwem partnerskim, w tzw. formule „16+1” i również nie była szczególnie efektywna³⁰.

Jednocześnie od końca lat 80. Hiszpania, Włochy i Francja zabiegały o intensyfikację polityki Wspólnoty Europejskiej w regionie śródziemnomorskim, co miało na celu nie tylko podejmowanie nowych problemów pojawiających na tym obszarze, ale również o zrównoważenie polityki, jaką WE prowadziła wobec państw byłego bloku wschodniego. Po utworzeniu, jesienią 1989 r., programu PHARE minister spraw zagranicznych Włoch – Gianni de Michelis opowiedział się za równym rozdzieleniem pomocy Wspólnoty Europejskiej dla państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz dla krajów południowośródziemnomorskich. Uzyskał on poparcie premiera Hiszpanii Felipe Gonzáleza, który w grudniu 1989 r. stwierdził, że priorytety Wspólnoty Europejskiej skierowane ku Europie Wschodniej rodzą problemy dla bezpieczeństwa Hiszpanii i jej rozwoju gospodarczego³¹.

²⁹ Brak szerszego poparcia dla idei CSCM skłonił państwa Europy Południowej do zainicjowania działań na forum KBWE. W wyniku ich zabiegów, na szczycie tego forum w Helsinkach w lipcu 1992 r. szefowie państw i rządów upoważnili Komitet Wysokich Przedstawicieli oraz Urzędującego Przewodniczącego do wypracowania działań mających na celu włączenie państw południowośródziemnomorskich w prace KBWE. W rezultacie tej decyzji na kolejnym szczycie KBWE w Budapeszcie, w grudniu 1994 r. śródziemnomorski wymiar KBWE/OBWE został wzmocniony. W ramach Stałej Rady powołano nieformalną Grupę Kontaktową, w celu periodycznego odbywania spotkań ekspertów KBWE/OBWE z reprezentantami pięciu krajów południowośródziemnomorskich: Algierii, Maroka, Tunezji oraz Egiptu i Izraela, (w maju 1998 r. dołączyła Jordania). Justyna Zajac, *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy eurośródziemnomorskiej na rzecz bezpieczeństwa* w: Stanisław Parzymies, Ryszard Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 306–328; Sven Biscop, *Network or Labyrinth? The Challenge of Co-ordinating Western Security Dialogues with the Mediterranean*, „Mediterranean Politics”, 2002, vol. 7, nr 1, s. 92–112.

³⁰ Stephen F. Larrabee, Jerrald Green, Ian O. Lesser, Michele Zanini, *NATO's Mediterranean Initiative: Policy Issues and Dilemmas*, MR-957-IMD, RAND, Santa Monica 1998.

³¹ Fernando Rodrigo, *The End of the Reluctant Partner: Spain and the Western Security in the 1990s*, w: Roberto Aliboni (red.), *Southern European Security in the 1990s*, Pinter,

Zachowanie równowagi w polityce Unii Europejskiej w kontekście jej oczekiwanego rozszerzenia na Wschód było także bodźcem działania Francji. Paryż był jednak zainteresowany kształtowaniem współpracy z państwami Afryki Północnej na różnych forach i w różnych konfiguracjach, zatem na początku lat 90. najbardziej aktywna w propagowaniu polityki śródziemnomorskiej WE okazała się Hiszpania³². Jej interesy były jasne: zaangażować Wspólnotę Europejską w eliminowanie i zapobieganie negatywnym zjawiskom zagrażającym jej bezpieczeństwu, uzyskać wsparcie WE w rozwiązywanie sporów z Marokiem o Ceutę, Mellilę oraz o prawo do połowów ryb, a także wzmocnić hiszpańską pozycję na arenie międzynarodowej.

Aktywne zabiegi Hiszpanii, poparte przez Francję i Włochy, przyniosły oczekiwane rezultaty. Na spotkaniu na Korfu w 1994 r. Rada Europejska wypracowała strategię dla Europy Środkowej i Wschodniej oraz basenu Morza Śródziemnego, a na kolejnym spotkaniu w Essen, w grudniu tego roku, przyjęła propozycję Komisji Europejskiej „O wzmocnieniu polityki śródziemnomorskiej UE i utworzeniu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego” oraz poparła propozycję Hiszpanii o zorganizowaniu konferencji eurośródziemnomorskiej.

Wielka Brytania, choć geograficznie oddalona od regionu śródziemnomorskiego, podzielała obawy Francji, Hiszpanii i Włoch związane z wyzwaniami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa europejskiego płynącymi z tego obszaru, jak również diagnozę jak je wyeliminować. Ówczesny brytyjski minister spraw zagranicznych Malcolm Rifkind dostrzegł w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim sposób na nadrobienie wielu lat „zaniedbań” Zachodu wobec państw śródziemnomorskich³³. Londyn inaczej jednak niż trzy państwa południowoeuropejskie widział potrzebę nawiązania przez UE bliższej współpracy nie tylko z państwami Maghrebu, ale również Maszreku, obszaru, w którym tradycyjnie miał istotne wpływy, a także innych państw regionu. Niejako w zamian za poparcie Wielkiej Brytanii dla idei Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego unijni partnerzy zgodzili się na proponowane przez nią rozwiązanie. W efekcie, na inauguracyjną konferencję współpracy eurośródziemnomorskiej w listopadzie 1995 r. UE zaprosiła nie tylko

London 1992, s. 112; Ricardo Gomez, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership. Strategic Action in EU Foreign Policy?*, Ashgate, Hampshire 2003.

³² Szerzej zob.: Esther Barbé, *Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions*, w: Jan Zielonka (red.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, The Hague 1998, s. 117–129; Hayète Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France: entre diplomatie collective et leadership*, Éditions L'Harmattan, Paris 1997; Richard Gillespie, *Spain and the Mediterranean: developing a European policy towards the south*, Palgrave, New York 2000.

³³ John Calabrese, *Beyond Barcelona: The politics of the Euro-Mediterranean partnership*, „European Security”, vol. 6, nr 4, 1997, s. 91–95.

przedstawicieli Maroka, Tunezji, Algierii, ale również Egiptu, Jordanii, Izraela, Libanu, Syrii, Turcji, Cypru, Malty oraz Autonomii Palestyńskiej. Wśród zaproszonych gości zabrakło przedstawiciela Libii, co było również wynikiem kompromisu. Wielka Brytania, która od zamachu na samolot linii brytyjskiej nad Lockerbie w 1988 r. miała z Libią szczególnie napięte stosunki, nie zgadzała się na udział we współpracy tego kraju. Zgoda na takie posunięcie była ustępstwem, zwłaszcza ze strony Włoch, dla których Libia tradycyjnie była ważnym partnerem³⁴.

Zgoda na zinstytucjonalizowanie współpracy eurośródziemnomorskiej była również ustępstwem ze strony RFN. W ten sposób Berlin zmniejszał nieco opór polityków śródziemnomorskich państw unijnych wobec promowanej przez siebie idei rozszerzenia UE na Wschód. Nie bez znaczenia był także udział w nowej formule Turcji, ważnej dla RFN ze względów ekonomicznych oraz z powodu dużej liczby tureckich imigrantów na obszarze państwa niemieckiego³⁵.

Pierwszym symptomem pogłębiania współpracy eurośródziemnomorskiej była decyzja Rady Europejskiej, podjęta w czerwcu 1995 r. na spotkaniu w Cannes, o przyznaniu państwom wschodnio- i południowośródziemnomorskim funduszy pomocowych. Kwota 5,5 mld ECU, zaproponowana przez przedstawicieli Francji i Hiszpanii została jednak, pod wpływem innych państw UE, obniżona do 4,68 mld ECU. Wielka Brytania, dążąca do wyeksponowania ekonomicznego profilu inicjatywy i realizująca podejście „minimum pomocy, maksimum handlu” (*aid-free trade approach*), odrzuciła również propozycję południowych państw członkowskich UE, aby partnerzy z regionu śródziemnomorskiego zostali objęci finansowaniem „wyrównującym” (*convergence funding*), które otrzymywała m.in. Hiszpania i Portugalia przed akcesją³⁶.

Współpracę eurośródziemnomorską formalnie zainaugurowano w listopadzie 1995 r. Konferencję założycielską zorganizowano w Barcelonie, co było uhonorowaniem kilkuletnich zabiegów Hiszpanii. W efekcie utworzone Partnerstwo Eurośródziemnomorskie zyskało nazwę równoległą – Proces barceloński. Aktywność Hiszpanii w kształtowaniu polityki śródziemnomorskiej UE niewątpliwie sytuowała ją w roli państwa-lidera. W perspektywie

³⁴ Jednak już w 1996 r. włoski premier Romano Prodi podjął działania na rzecz włączenia Libii do wspólnoty międzynarodowej. W wyniku jego zabiegów, na eurośródziemnomorskiej konferencji ministerialnej w Stuttgarcie, w kwietniu 1999 r. państwo to zostało zaproszone do udziału w Procesie barcelońskim. Z propozycji tej jednak Muammar Kaddafi nie skorzystał.

³⁵ Aleksandra Zięba, rozdz. VI niniejszej książki.

³⁶ George Joffe, *British policy and the Barcelona process*, w: Victoria Curzon Price, Hasni Abidi (red.), *Euro-Mediterranean Partnership. From Project to Reality*, Institut européen de l'Université de Genève, Genewa 1999, s. 201.

długoterminowej rola ta trudna była jednak do utrzymania, ponieważ głównym rywalem w tym zakresie była Francja, silniejsza od Hiszpanii pod względem potencjału i pozycji międzynarodowej. Jak podkreśla Richard Gillespie, w sytuacji stopniowej utraty swojej pozycji Hiszpania nie podjęła rywalizacji z Francją, lecz przyjęła strategię współpracy z nią, co stało się wyraźnie widoczne na początku XXI w.³⁷ Kiedy w lutym 2007 r. prezydent Nicolas Sarkozy, w czasie kampanii wyborczej wspominał o koncepcji utworzenia Unii Śródziemnomorskiej³⁸, nie konsultując tego wcześniej z partnerami z UE, Hiszpania do października tego roku milczała na ten temat. Unia Śródziemnomorska, w zamyśle Sarkozy'ego miała być strukturą luźno związaną z UE, z odrębnymi instytucjami i mechanizmem spotkań wzorowanym na G-8, co z punktu widzenia Hiszpanii nie było pożądanym rozwiązaniem. Madryt tradycyjnie zbiegał o zaangażowanie w regionie śródziemnomorskim całej Unii Europejskiej, jednak nie sprzeciwił się pomysłowi Sarkozy'ego. W zamian, podjął działania na rzecz jego modyfikacji i w grudniu 2007 r. prezydent Nicolas Sarkozy, premier José Zapatero oraz premier Romano Prodi przyjęli deklarację (*Appel de Rome*), w której uznali, że nowa struktura będzie uzupełniać dotychczas istniejące i nie będzie mieć wpływu na proces współpracy i stowarzyszenia państw partnerskich z Unią Europejską. Ostatecznie projektowi sprzeciwiła się jednak kanclerz Angela Merkel, obawiająca się zbytniego wzmocnienia pozycji Francji oraz ponoszenia przez Unię Europejską kosztów finansowych, nad którymi Niemcy miałyby ograniczoną kontrolę³⁹. W efekcie spotkania Merkel-Sarkozy w marcu 2008 r., powołana do życia kilka miesięcy później Unia dla Śródziemnomorza (UfM) odbiegała znacznie od propozycji francuskiego przywódcy. Wprawdzie przyjęto priorytety działania proponowane przez Sarkozy'ego, takie jak: promocja zrównoważonego rozwoju, walka z nielegalnymi migracjami i terroryzmem, promocja współpracy międzykulturowej, jednak nowa inicjatywa została skierowana nie tylko do państw położonych nad Morzem Śródziemnym, ale do wszystkich

³⁷ Richard Gillespie, *Adapting to French 'Leadership'? Spain's Role in the Union for the Mediterranean*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 1, 2001, s. 63–64; Eduard Soler i Lecha, *Spain and the Mediterranean: in Defence of the Barcelona Process*, w: Esther Barbé (red.), *Spain in Europe 2004–2008, Monograph of the Observatory of European Foreign Policy*, num 4, February 2008, Institute Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra (Barcelona).

³⁸ Adam Szymański, Beata Wojna, *Unia dla Morza Śródziemnego – nowe forum współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM”, nr 32 (500), 15.07.2008; Mireira Delgado, *France and the Union for the Mediterranean: Individualism versus Co-operation*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 1, 2011, s. 39–57.

³⁹ Tobias Schumacher, *From Paris with Love? Euro-Mediterranean dynamics in the light of french ambitions*, „The GCC-EU Research Bulletin”, 10 (May), s. 8–10.

uczestników Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, a także do Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry, Mauretanii, Monako i Libii. Rozwiązanie to nie satysfakcjonowało jednak Francji. W obliczu małej aktywności i nikłej skuteczności Unii dla Śródziemnomorza, prezydent François Hollande wrócił do koncepcji swojego poprzednika i w przemówieniu do ambasadorów Francji w sierpniu 2013 r. stwierdził, że główną płaszczyzną współpracy eurośródziemnomorskiej powinien być „Dialog 5+5”⁴⁰. Propozycja ta, jak dotąd, pozostała jednak bez większego echa.

3.3. Proces barceloński

Rozbieżności interesów unijnych państw członkowskich wyraźnie wpływały na proces implementacji przyjętych przez UE w 1995 r. założeń. Z punktu widzenia Francji, Hiszpanii i Włoch wdrażanie zasad demokracji oraz praw człowieka, jednego ze sztandarowych celów pierwszego koszyka Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego stało w sprzeczności z walką z przestępczością zorganizowaną, w tym islamskim terroryzmem oraz zapobieganiem i zwalczaniem nielegalnych migracji. Rządy krajów arabskich okazywały się bowiem pożądanymi sojusznikami w walce z radykalnymi ugrupowaniami islamskimi i prowadziły politykę uniemożliwiającą przenikanie przez Morze Śródziemne do państw europejskich nielegalnych imigrantów, nie tylko z obszaru własnych państw, ale również z Afryki Subsaharyjskiej. W takiej sytuacji działania UE w zakresie demokratyzacji i promowania praw człowieka w państwach arabskich, pod naciskiem zwłaszcza Francji i Hiszpanii, pozostawały więc wybiórcze. Do momentu wybuchu „arabskiej wiosny” polityka Francji wobec krajów arabskich koncentrowała się na kontaktach między przywódcami, a nie społeczeństwami i była oparta na przeświadczeniu, że z jednej strony nie ma tam historycznych i społecznych przesłanek dla demokracji, a z drugiej, że istniejące reżimy są gwarantem stabilności.

W efekcie, instytucje unijne głosiły hasła o konieczności wprowadzania w państwach partnerskich zasad demokracji i poszanowania praw człowieka, a jednocześnie państwa członkowskie UE podejmowały z honorami arabskich autokratów. Powszechnie znane są opinie publicznej zdjecia z uroczystości goszczenia wieloletniego dyktatora Libii – Muammara Kaddafiego przez premiera Włoch Silvio Berlusconiego czy prezydenta Francji – Nicolasa Sarkozy’ego. Również syryjski prezydent Baszar Al-Assad niejednokrotnie gościł w Paryżu, w tym zasiadał na trybunie honorowej obok prezydenta Francji podczas defilady 14 lipca 2008 r. Hiszpański minister spraw zagranicznych

⁴⁰ *Discours de M. le Président de la République-XXème Conférence des Ambassadeurs, Palais d’Elysée, le 27 août 2013, www.elysee.fr/, 04.11.2013.*

Michael Moratinos był natomiast gościem podczas libijskich uroczystości w 2009 r. celebrujących 40-lecie przywództwa Muammara Kaddafiego. Zarówno prezydent Jacques Chirac, jak i Nicolas Sarkozy z uznaniem wypowiedzieli się o modernizacji i „poszerzaniu przestrzeni wolności” np. przez tunezyjski reżim Ben Alego, choć rzeczywistość była zupełnie inna⁴¹.

Głoszonym przez Unię Europejską hasłem w pierwszym koszyku Procesu barcelońskiego było także promowanie środków pokojowego rozwiązywania sporów, międzynarodowych konwencji o rozbrojeniu i kontroli zbrojeń oraz ustanowienie na Bliskim Wschodzie strefy wolnej od broni masowego rażenia. Jedynym państwem w regionie śródziemnomorskim, posiadającym broń jądrową jest Izrael. Realizacja głoszonego przez UE postulatu wprowadzenia bliskowschodniej strefy wolnej od broni masowego rażenia wymagałaby częściowego rozbrojenia tego państwa, ale kraje członkowskie UE tego postulatu nie podnoszą. Co więcej, to właśnie Niemcy, będące od lat największym dostarczycielem uzbrojenia do Izraela, sprzedają mu trzy okręty podwodne, na których zostały rozmieszczone pociski nuklearne (*nuclear-tipped cruise missiles*)⁴². Francja i Wielka Brytania były jednymi z największych dostawców broni do państw śródziemnomorskich. Francja, zawierając kontrakty z Marokiem i Jordanią oraz z Egiptem i Libią, a Wielka Brytania, sprzedając uzbrojenie do Jordanii⁴³.

Implementacja założeń drugiego i trzeciego koszyka współpracy euro-śródziemnomorskiej była również sprzeczna z działaniami podejmowanymi przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Deklaracja Barcelońska z 1995 r. przyjęła jako cel wprowadzenie do 2010 r. eurośródziemnomorskiej strefy wolnego handlu, jednak z wyłączeniem artykułów rolnych oraz rybnych. Wprawdzie Niemcy i Wielka Brytania były zwolennikami wolnego handlu i otwarcia europejskiego rynku, jednak Francja, Hiszpania i Włochy działały na rzecz ochrony własnych produktów⁴⁴. Spośród arabskich państw uczestniczących w Procesie barcelońskim najbardziej rozwinięte relacje z Unią Europejską ma Maroko, któremu UE w 2008 r., w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, przyznała status państwa zaawansowanego (*status avancée*). Negocjacje nt. strefy wolnego handlu z tym państwem wywołały duże zaniepokojenie Hiszpanii, która wprawdzie była zainteresowana pogłębianiem współpracy między Marokiem i Unią Europejską i lobo-

⁴¹ Stanisław Parzymies, rozdz. II niniejszej książki, s. 63.

⁴² *Secret Cooperation: Israel Deploys Nuclear Weapons on German-Built Submarines*, „Spiegel International”, 3 June 2012, www.spiegel.de, 29.11.2013.

⁴³ „SIPRI Yearbook”, Oxford University Press, Stockholm, różne lata.

⁴⁴ Annette Jünemann, *German Policies in the Mediterranean*, w: Haizam Amirah Fernàndez, Richard Youngs (red.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, FRIDE, Barcelona 2005, s. 113.

wała na rzecz przyznaniu temu państwu statusu kraju zaawansowanego, ale jednocześnie pełne otwarcie unijnego rynku na marokańskie towary było postrzegane jako zagrożenie dla hiszpańskiego rolnictwa. Kiedy w lutym 2012 r. Parlament Europejski zaakceptował projekt umowy o wolnym handlu między UE a Marokiem wywołało to protesty hiszpańskich rolników. Jednocześnie więc rząd w Madrycie podjął działania na rzecz porozumienia marokańsko-unijnego dotyczącego prawa rybołówstwa na wodach marokańskich, co było istotne dla takich regionów hiszpańskich, jak Andaluzja czy Galicja⁴⁵. Po początkowym sprzeciwie Parlamentu Europejskiego, obawiającego się zbytnej eksploatacji morskich zasobów naturalnych i działania na szkodę populacji Sahary Zachodniej, w lipcu 2013 r. Komisja Europejska i rząd marokański takie porozumienie podpisały. Zgodnie z jego zapisami Maroko zgodziło się w ciągu czterech kolejnych lat udostępnić swoje wody dla połowu ryb 126 statkom unijnym, głównie pochodzącym z Hiszpanii, otrzymując w zamian z UE coroczną rekompensatę finansową w wysokości 40 mln euro, z czego 10 mln euro ma pochodzić od hiszpańskich właścicieli statków połowowych⁴⁶.

Przez kilkanaście lat funkcjonowania Procesu barcelońskiego nie zwiększono także poziomu zaufania międzyspołecznego, a region śródziemnomorski nie stał się modelem porozumienia międzykulturowego. Unia Europejska głosiła hasła promowania praw człowieka, a jednocześnie państwa członkowskie wprowadzały ograniczenia wobec muzułmanów⁴⁷. Duże protesty społeczne wywołała zwłaszcza decyzja parlamentu francuskiego, podjęta we wrześniu 2010 r., o wprowadzeniu zakazu noszenia przez muzułmanki burek. Również stosunek innych państw UE do społeczności muzułmańskich powodował sprzeciw krajów arabskich i społeczności muzułmańskich. Jak stwierdził przedstawiciel Egiptu, przy okazji inauguracji roku 2008 jako Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego, dla prawdziwego dialogu między kulturami niezbędna jest zmiana polityki państw europejskich w stosunku do imigrantów i mniejszości narodowych, zachowania równowagi między wolnością wypowiedzi a poszanowaniem praw „innych” i odpowiedzialnością rządów za ochronę spójności społeczeństw, z uwzględnieniem praw wszystkich jego grup.

⁴⁵ Wcześniejsze porozumienie unijno-marokańskie w tym zakresie wygasło w lutym 2012 r.

⁴⁶ *Morocco to receive EUR 40 million per year for new EU Agreement*, July 25, 2013, www.fis.com/, 7.12.2013.

⁴⁷ Nt. sytuacji społeczności muzułmańskich w państwach UE zob. np.: Renata Włoch, *Polityka integracji muzułmanów we Francji i Wielkiej Brytanii*, WUW, Warszawa 2011; Konrad Pędziwiatr, *Od islamu imigrantów do islamu obywateli. Muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2005.

3.3. Bliskowschodni proces pokojowy

Unia Europejska jest jednym z najbardziej aktywnych aktorów w bliskowschodnim procesie pokojowym. Jej oficjalne stanowisko zgodne jest z założeniami polityk pięciu analizowanych państw, które zgadzają się co do: a) koncepcji utworzenia demokratycznego państwa palestyńskiego, współżyjącego w pokoju z Izraelem (zasada *two-state solution*); b) konieczności wycofania się Izraela z ziem zajętych podczas wojny sześciodniowej 1967 r., zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ; c) nielegalności osadnictwa izraelskiego na ziemiach zajętych podczas wojny 1967 r.

Jednak UE nie zajmuje stanowiska w dwóch kluczowych kwestiach konfliktowych: przyszłości Jerozolimy oraz prawa do powrotu uchodźców palestyńskich, ponieważ w tych sprawach państwa członkowskie różnią się między sobą. Syntetycznie rzecz ujmując, Francja prowadzi politykę proarabską i bezskutecznie próbuje przeciwstawiać się wpływowi USA. Niemcy wykazują dużą ostrożność w polityce wobec Izraela, blokując często działania na rzecz zastosowania restrykcji wobec tego państwa w czasie eskalacji konfliktu. Wielka Brytania stara się sytuować w roli „pomostu” między USA a UE i odgrywać rolę „koordynatora” współpracy. Hiszpania – prowadzi politykę neutralności wobec stron i stara się odgrywać rolę mediatora. Włochy, stosunkowo mało aktywne w tym zakresie, w okresie rządów Silvio Berlusconiego (2001–2006 i 2008–2011), zajmowały stanowisko zgodne z polityką amerykańską.

Największe poparcie w Unii Europejskiej dla państw arabskich w odniesieniu do konfliktu bliskowschodniego wykazuje Francja. Po zakończeniu zimnej wojny wszyscy francuscy prezydenci odwoływali się do koncepcji polityki sformułowanej jeszcze w okresie prezydentury Charles’a de Gaulle’a – określanej mianem „polityki arabskiej”, polegającej na intensyfikacji stosunków ze światem arabskim przy jednoczesnym uznaniu prawa Izraela do istnienia w bezpiecznych granicach. Francja wśród państw unijnych jest jednym z najczęściej krytykujących poczynania Izraela i nie waha się występować na forach międzynarodowych z propozycjami zastosowania wobec tego kraju restrykcji w reakcji na łamanie prawa międzynarodowego.

Zdecydowanie odmienną politykę w odniesieniu do konfliktu bliskowschodniego prowadzi RFN, które wprowadzie popiera zasadę *two-state solution*, i to właśnie w czasie niemieckiej prezydentury Unia Europejska przyjęła deklarację popierającą prawo Palestyńczyków do posiadania własnego państwa (deklaracja berlińska z 1999 r.), jednak Berlin sprzeciwia się nakładaniu sankcji na Izrael w momentach eskalacji konfliktu. Sięgająca korzeniami II wojny światowej postawa niemieckiej polityki odpowiedzialności za obronę prawa Izraela do istnienia, powoduje szczególność relacji

izraelsko-niemieckich⁴⁸. W latach 90. Niemcy były zwolennikami budowania pokoju na Bliskim Wschodzie głównie poprzez zastosowanie środków ekonomicznych i dopiero pod koniec tej dekady zaczęły postrzegać konieczność stosowania szerszego wachlarza instrumentów, co nie zmieniło jednak ich zasadniczej postawy, jaką jest wspieranie Izraela⁴⁹. Polityka RFN w konflikcie arabsko-izraelskim jest zbieżna z polityką USA czego, jak stwierdzono wcześniej, nie można powiedzieć o Francji.

Hiszpania natomiast stara się zachować neutralność w konflikcie izraelsko-palestyńskim i nieprzerwanie zgłasza gotowość do odgrywania roli mediatora. W istocie, międzynarodowa konferencja, która zapoczątkowała bliskowschodni proces pokojowy w 1991 r. została zorganizowana właśnie w Madrycie. Od tego momentu Hiszpania opowiada się za wielostronnym rozwiązywaniem konfliktu, czego dowodem jest propozycja zgłoszona podczas hiszpańskiej prezydencji w UE w 2000 r. o utworzeniu Kwartetu złożonego ze Stanów Zjednoczonych, Rosji, ONZ i UE⁵⁰. Madryt stara się utrzymać dobre relacje ze wszystkimi stronami konfliktu, rzecz jednak w tym, że reżim frankistowski konsekwentnie wspierał kwestię palestyńską i do 1986 r. Hiszpania nie uznawała istnienia Izraela, co rzutuje na współczesne jej relacje z tym państwem. Ponadto hiszpańska opinia publiczna tradycyjnie jest propalestyńska, co w 2009 r. sprowokowało Rafaela Schultza – ambasadora Izraela w Hiszpanii – do oskarżenia społeczeństwa hiszpańskiego o antysemityzm⁵¹.

Interesującą postawę wobec konfliktu arabsko-izraelskiego zajmuje Wielka Brytania. Jej stanowisko jest w dużej mierze pochodną dwóch czynników: historycznej roli w obszarze Maszreku i w procesie powstania państwa Izrael oraz dążeń do utrzymania „specjalnych stosunków” z USA. Postawa brytyjska plasuje się więc niejako pomiędzy stanowiskiem Francji, skłonnej do wywierania presji na Izrael, a Niemiec, które zdecydowanie odżegnują się

⁴⁸ M.in. podczas niemieckiej prezydencji na szczycie w Essen w grudniu 1994 r. przyjęto deklarację, nadając Izraelowi „status specjalny” w relacjach z Unią Europejską, i to Niemcy odegrały istotną rolę w zawarciu umowy stowarzyszeniowej w listopadzie następnego roku. Na temat stosunków izraelsko-niemieckich zob. też: Agnieszka Bryc, *Izrael 2020: skazany na potęgę?*, Poltext, Warszawa 2014, s. 204–206.

⁴⁹ Patric Müller, *The Europeanization of Germany's Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict: Between Adaptation to the EU and National Projection*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 3, November 2011, s. 385–403.

⁵⁰ Anna Sroka, *Hiszpańskie i polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej: porównanie*, w: Anna Sroka, Rubén Darío Torres Kumbrian (red.), *Polska i Hiszpania w Unii Europejskiej: doświadczenia i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012, s. 61–87.

⁵¹ Anna Sroka, rozdz. III niniejszej książki, s. 95.

od takich kroków. Wielka Brytania, z jednej strony stara się utrzymać równoważne stanowisko wobec obu stron konfliktu i postawę „kompromisową” w stosunku do proizraelskich propozycji i działań USA, a z drugiej strony – wobec niektórych państw europejskich, bardziej przychylnych sprawie palestyńskiej. Stąd też niejednokrotnie była ona w stanie zagłosować na forum ONZ za rezolucjami krytykującymi posunięcia Izraela, a jednocześnie otwarcie krytykowała przypadki korupcji we władzach palestyńskich. Niewątpliwie to właśnie postawa Wielkiej Brytanii wpływa na deklaracje Unii Europejskiej, iż jej działania wobec konfliktu arabsko-izraelskiego są komplementarne wobec amerykańskich. To również wskutek obiekcji brytyjskich (a także niemieckich) mandat Miguela Ángela Moratinosa – Specjalnego Przedstawiciela UE ds. bliskowschodniego procesu pokojowego – został w 1996 r. sformułowany mniej ambitnie, niż tego oczekiwała Francja i państwa arabskie. Był to wyraźny sygnał, że o ile Londyn będzie wspierał linię UE na poziomie deklaratywnym, o tyle w rzeczywistości żaden krok nie zostanie podjęty wbrew amerykańskiemu stanowisku⁵².

Linie amerykańskiej polityki wspierały również Włochy, zwłaszcza w okresie rządów Silvio Berlusconi. Włoski premier, widząc w państwach arabskich źródło terroryzmu globalnego i kierując się przekonaniami prawicowego partnera koalicyjnego – Ligii Północnej – we wrześniu 2003 r. podczas włoskiej prezydencji w Unii, przekonał swoich partnerów do wpisania Hamasu na listę ugrupowań terrorystycznych⁵³.

Rozbieżne stanowiska pięciu analizowanych państw powodują, że w odniesieniu do konfliktu arabsko-izraelskiego Unia Europejska nie jest w zasadzie zdolna do stosowania środków nacisku. Z jednej strony pozostaje bezczynna wobec izraelskich aktów sprzecznych z prawem międzynarodowym, a z drugiej – przez wiele lat tolerowała korupcję i nieprawidłowości w dysponowaniu przez władze Autonomii Palestyńskiej środkami międzynarodowej pomocy. Jednym z przejawów niekonsekwentnej polityki UE był stosunek do izraelskiego osadnictwa na terytoriach okupowanych. Unia wprawdzie uznaje je za nielegalne z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ale przez wiele lat stanowisko to ograniczało się do słownej krytyki. Dopiero w połowie 2013 r., w obliczu wyraźnej destabilizacji w regionie bliskowschodnim oraz przedsięwzięć amerykańskich na rzecz reaktywowania izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego, Komisja Europejska wysłała do państw członkowskich zalecenia

⁵² Jonathan Rynhold, Jonathan Spyer, *British Policy towards the Middle East in the Post-Cold War Era, 1991–2005*, w: Zach Levey, Elie Podeh (red.), *Britain and the Middle East. From Imperial Power to Junior Partner*, Sussex University, Brighton 2008, s. 292–293.

⁵³ Fulvio Attinà, rozdz. IV niniejszej książki, s. 139.

nieudzielania pomocy finansowej organizacjom izraelskim działającym na terytoriach zajętych przez Izrael w wojnie sześciodniowej. Jednocześnie w kwietniu 2013 r. szefowie dyplomacji 13 państw UE, wśród nich Francji, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, wystosowali list do Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Catherine Ashton, w którym postulowali wprowadzenie przez UE zasady zobowiązującej izraelskie firmy, działające na obszarach zajętych podczas wojny z 1967 r., do zamieszczania etykiety informującej, że eksportowane przez nich produkty zostały wytworzone na terytoriach okupowanych. Wśród sygnatariuszy listu nie znaleźli się jednak przedstawiciele Niemiec i Włoch.

Jednocześnie przez wiele lat Unia Europejska nie reagowała na niedemokratyczne posunięcia władz palestyńskich i brak przejrzystości w wydatkowaniu międzynarodowych funduszy pomocowych, co spotęgowało korupcję oraz wiele nieprawidłowości w funkcjonowaniu tworzącego się palestyńskiego aparatu państwowego.

UE w ograniczonym zakresie była zdolna do stosowania środków nacisku na strony konfliktu, jednak jednocześnie potrafiła stosować metody pozytywne, wśród których na czoło wysuwała się pomoc w budowaniu państwa palestyńskiego. Ponieważ państwa unijne podzielają opinię, iż rozwiązanie konfliktu palestyńsko-izraelskiego powinno odbyć się w oparciu o zasadę *two-states solution*, Unia Europejska od wielu lat jest największym donatorem różnego rodzaju pomocy dla Palestyńczyków⁵⁴. Dużego wsparcia udziela Francja, Hiszpania i Wielka Brytania, a także RFN, co może być postrzegane jako chęć zadośćuczynienia Palestyńczykom za specjalne stosunki z Izraelem.

Odmienne stanowiska państw unijnych niech ilustruje jednak fakt głosowania w listopadzie 2012 r. w Zgromadzeniu Ogólnym w sprawie przyjęcia Palestyny jako państwa-observatora w ONZ. Francja, Hiszpania i Włochy głosowały za przyjęciem rezolucji, Wielka Brytania i RFN wstrzymały się od głosu.

3.4. „Arabska wiosna”

„Arabska wiosna” w kontekście polityki zagranicznej Unii Europejskiej wyraźnie unaoczniała dwie kwestie: 1) między państwami unijnymi istnieją wyraźne różnice interesów i podejść wobec problemów regionu

⁵⁴ Dmitris Boris, *The European Union and Occupied Palestinian Territories. State-building without a state*, Routledge, London-New York 2014; Justyna Zająć, *Działania UE na rzecz demokratyzacji i rozwoju Autonomii Palestyńskiej*, w: Izabela Kończak, Marta Woźniak (red.), *Palestyna. Polityka – społeczeństwo – kultura*, Wydawnictwo Ibidem, Łódź 2009, s. 139–152.

śródziemnomorskiego; 2) w UE kształtuje się wyraźnie przewaga trzech krajów – Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, a dotychczasowa pozycja Hiszpanii i Włoch w regionie śródziemnomorskim maleje.

Kiedy w grudniu 2010 r. rozpoczęły się masowe protesty w Tunezji, żadne z państw członkowskich UE nie było na takie wydarzenia przygotowane. Wydawało się wręcz, że Francja, która przez wiele lat wykazywała życzliwość dla autorytarnego reżimu Ben Alego spodziewała się, iż są to niewielkie wystąpienia, które szybko zostaną stłumione. W styczniu 2011 r., gdy antyrządowe demonstracje społeczne w Tunezji zaogniły się, francuska minister spraw zagranicznych, Michèle Alliot-Marie, zasugerowała pomoc sił francuskich prezydentowi Ben Alemu w przywróceniu w państwie porządku⁵⁵. Kilka tygodni minęło zanim francuscy decydenci dokonali prze-wartościowania oceny. Pod koniec lutego N. Sarkozy zapowiedział zerwanie z dotychczasową polityką Francji wspierania reżimów arabskich, przyznając, że zbyt długo jawiły się one jako bastion przeciwko religijnemu ekstremizmowi, fundamentalizmowi i terroryzmowi⁵⁶. Z ostoji niedemokratycznych reżimów arabskich Francja stała się pierwszym orędownikiem wspierania sił opozycyjnych. Również Wielka Brytania i Niemcy zaczęły głośno wyrażać poparcie dla opozycji. Wydarzenia „arabskiej wiosny” wyraźnie wpłynęły na zmianę akcentów w sposobie definiowania brytyjskich celów w regionie śródziemnomorskim. O ile do końca 2010 r. Londyn kładł nacisk na zwalczanie zjawisk transnarodowych (terroryzm, zorganizowana przestępczość, nielegalna imigracja), o tyle w obliczu masowych protestów społeczeństw arabskich wyraźnie zaczął akcentować aspekty wewnętrzne, czyli konieczność istnienia sprawnych, cieszących się społeczną legitymizacją instytucji państwowych. Dowodem tej zmiany jest opublikowany w lipcu 2011 r. dokument pt. *Strategia zapewnienia stabilności poza granicami Wielkiej Brytanii*⁵⁷. Również w RFN uznano, że wydarzenia w regionie śródziemnomorskim są swoistym „arabskim rokiem 1989”⁵⁸, a w styczniu 2011 r. minister Guido Westerwelle w przemówieniu w Bundestagu nazwał wydarzenia w Tunezji i Egipcie „globalizacją wartości, globalizacją demokratycznych zasad”⁵⁹.

⁵⁵ Ana Echagüe, Hélène Michou, Barah Mikail, *Europe and the Arab Uprising: Vision versus Member State Action*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 2, July 2011, s. 329–335.

⁵⁶ *Allocution radiotélévisée du Président sur la situation internationale*, 27.02. 2011, www.elysee.fr, 8.01.2014.

⁵⁷ Por.: *Building Stability Overseas Strategy*, Department of International Development-Foreign and Commonwealth Office-Ministry of Defence, lipiec 2011, www.gov.uk.

⁵⁸ Volker Perthes, *Der Aufstand. Die arabische Revolution und ihre Folgen*, Pantheon, Monachium 2011, s. 8.

⁵⁹ Rede von Dr. Guido Westerwelle Bundesminister des Auswärtigen im Deutschen Bundestag am 27. Januar 2011, www.auswaertiges-amt.de/, 28.04.2013.

Ten wspólny mianownik w podejściu trzech państw znalazł wyraz w oświadczeniu w sprawie Egiptu, jakie Sarkozy, Merkel i Cameron wydali wspólnie w końcu 2011 r., stwierdzając, że „naród egipski ma uprawnione żądania i pragnie lepszej oraz bardziej sprawiedliwej przyszłości”, domagając się przeprowadzenia w tym kraju wolnych wyborów⁶⁰.

Szybko jednak okazało się, że Francja, Wielka Brytania i RFN różnią się co do sposobów postępowania. Tradycyjnie udało się ustalić na forum Unii Europejskiej dodatkową pomoc finansową na wspieranie przemian w państwach arabskich oraz zastosowanie sankcji wobec dotychczasowych reżimów, jednak rozbieżności powstały w odniesieniu do zastosowania metod siłowych⁶¹.

Francja, dążąca do zamazania swojego obrazu jako państwa przez lata wspierającego autorytarne reżimy arabskie, przyjęła najbardziej zdecydowaną postawę, zwłaszcza w stosunku do wydarzeń w Libii i Syrii. Już 10 marca 2011 r. prezydent Nicolas Sarkozy uznał Narodową Radę Libijską za prawomocnego przedstawiciela narodu libijskiego i uczynił to bez konsultowania się z europejskimi partnerami, a kiedy stało się jasne, że Liga Państw Arabskich aprobejuje ideę interwencji zbrojnej przeciwko reżimowi Kaddafiego stał się orędownikiem użycia środków militarnych dla wsparcia libijskiej opozycji⁶². Dla Paryża była to również okazja wzmocnienia swojej pozycji międzynarodowej, poprzez zademonstrowanie siły i zdolności do szybkiego oraz skutecznego działania. Stąd to właśnie francuski minister spraw zagranicznych przedstawił na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ projekt rezolucji nr 1973, przyjętej 17 marca 2011 r., umożliwiającej interwencję zbrojną w oparciu o zasadę odpowiedzialności za ochronę (*Responsible to Protect*). Rozwiązania tego nie podzielały Niemcy, które jako członek niestały Rady Bezpieczeństwa ONZ podczas głosowania nad rezolucją wstrzymały się od głosu. Stanowisko Francji poparła natomiast Wielka Brytania, która wykorzystała sytuację do skutecznego usunięcia niewygodnego przywódcy, jakim był Muammar Kaddafi.

W przypadku Wielkiej Brytanii i Francji nie bez znaczenia był także czynnik ekonomiczny. Do czasu przejścia władzy przez Kaddafiego w 1969 r. i nacjonalizacji libijskich zasobów naturalnych brytyjskie koncerny paliwowe

⁶⁰ Déclaration conjointe du Président de la République française, Nicolas Sarkozy, de la Chancelière fédérale d'Allemagne, Angela Merkel et du Premier ministre du Royaume uni, David Cameron (20 janvier 2011), 29.01.2011-www. elysee.fr.

⁶¹ Por. Beata Przybylska-Maszner, *The Arab Spring as a Test of post-Lisbon Capabilities and Strategies of the European Union in North Africa*, w: Beata Przybylska-Maszner (red.), *The Arab Spring*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2011, s. 117–134.

⁶² Gérard Courtois, *L'intervention armée en Libye continue à bénéficier d'un net soutien en France*, „Le Monde”, 13.04.2011.

miały w Libii duże interesy i nie można było wykluczyć, że w razie przejęcia władzy przez Tymczasową Radę Narodową (TRN) Brytyjczycy odzyskają w Libii utracone przed laty wpływy. Również w przypadku Francji interesy ekonomiczne mogły mieć istotne znaczenie. Jak podawały francuskie media na początku kwietnia 2011 r., Francja uzyskała zapewnienie od libijskiej TRN, że po obaleniu Kaddafiego będzie mogła importować 35% wydobywanej w Libii ropy naftowej. Zarówno jednak rząd Francji, jak i libijska TRN informację tę zdementowały⁶³.

Brak zgody wśród państw UE był jednym z czynników, który spowodował, że pomimo traktatowych możliwości to nie Unia Europejska podjęła militarną operację w Libii, lecz uczyniło to NATO. Unia natomiast 1 kwietnia 2011 r. podjęła decyzję o przeprowadzeniu operacji humanitarnej z wykorzystaniem zasobów wojskowych, by chronić mieszkańców atakowanych przez siły Kaddafiego i ułatwić dostarczenia pomocy humanitarnej w region Misraty, gdzie toczyły się najcięższe walki. Operacja ta nie została jednak uruchomiona, co przez osoby krytycznie nastawione wobec UE zostało skomentowane jako unijny żart prima aprilisowy⁶⁴.

Kwestia zastosowania środków wojskowych podzieliła również państwa UE wobec sytuacji w Syrii. W obliczu eskalacji konfliktu syryjskiego, Francja w maju 2012 r., zaczęła wyraźnie opowiadać się za interwencją zbrojną w tym kraju, zaznaczając, iż musi ona odbyć się za zgodą Rady Bezpieczeństwa ONZ⁶⁵. Inne państwa UE były mniej zdecydowane w tej sprawie. Wprawdzie premier Cameron był zwolennikiem interwencji zbrojnej w Syrii, ale pod koniec sierpnia 2013 r. jego rząd nie uzyskał zgody parlamentu na udział brytyjskich sił w ewentualnej interwencji – już uczestnictwo w operacji zbrojnej w Libii stało się przedmiotem sporu w Izbie Gmin. Stanowisko Niemiec natomiast nie było konsekwentne. 24 sierpnia 2013 r. kanclerz Merkel opowiedziała się przeciwko interwencji wojskowej, wzywając do poszukiwania rozwiązania politycznego, ale kilka dni później, po rozmowie telefonicznej z prezydentem Hollandem i premierem Cameronem nie wykluczyła wysłania niemieckich sił, gdyby do takowej interwencji doszło.

Problemem dla Francji i Wielkiej Brytanii było również embargo na dostawy broni do Syrii i Libii, które Unia Europejska ustanowiła wiosną 2011 r. Obydwa państwa były orędownikami dozbrajania sił antyreżimowych.

⁶³ „La Tribune”, 2.09.2011.

⁶⁴ Justyna Zając, *Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2012, nr 1 (IX), s. 317–328.

⁶⁵ Mikołaj Murkociński, Patrycja Sasnal, *Wojna domowa w Syrii jako dylemat Francji*, „Biuletyn PISM”, nr 98 (1074), 26.09.2013.

Jak donosił francuski dziennik „Le Figaro”, pomimo embarga Francja dostarczała broń siłom powstańczym⁶⁶. Również wbrew międzynarodowym ustaleniom Francja i Wielka Brytania wprowadziły do Libii, pod pretekstem „pomocy humanitarnej” swoje siły specjalne, co przyspieszyło sukces rebeliantów. Ostatecznie, po zabiegach obydwu państw, w końcu maja 2013 r. Unia Europejska podjęła decyzję o zniesieniu embarga na dostawy broni dla syryjskiej opozycji⁶⁷.

„Arabska wiosna” ukazała malejącą pozycję Hiszpanii i Włoch w kreowaniu śródziemnomorskiej polityki Unii Europejskiej. Obydwa państwa, pogrążone w kryzysie ekonomiczno-społecznym i politycznym nie były w stanie odegrać znaczącej roli wobec gwałtowanych wydarzeń w swoim sąsiedztwie. Wprawdzie Włochy przyłączyły się do interwencji w Libii, ale uczyniły to niechętnie i tylko w obawie przed utratą swojej pozycji w tym kraju na rzecz Francji i Wielkiej Brytanii. Pod rządami nowo mianowanego premiera Enrico Letty Włochy opowiedziały się wprawdzie po stronie państw uznających konieczność interwencji zbrojnej w Syrii, po użyciu tam broni chemicznej latem 2013 r., ale z wyraźnym zastrzeżeniem, że musi być ona podjęta zgodnie z mandatem ONZ. Takie samo stanowisko zajął hiszpański rząd Mariano Rajoya. Natomiast obydwie państwa są najbardziej dotknięte konsekwencjami wydarzeń „arabskiej wiosny” – falą nielegalnych imigrantów. Również ta kwestia pokazała brak solidarności między państwami UE. Borykający się z problemem dużej fali imigrantów przybywających na wyspę Lampedusa od początku 2011 r. Włosi wielokrotnie apelowali o pomoc i solidarność ze strony innych państw europejskich, ale bezskutecznie. Francja zamknęła czasowo przejazd wszystkich pociągów jadących z Włoch, by nie dopuścić do przekroczenia granicy przez nielegalnych imigrantów, a kanclerz Angela Merkel odmówiła przyjęcia części imigrantów do RFN, co wywołało impas w relacjach włosko-niemieckich. Sytuację zaostrzył fakt, iż władze włoskie, szukając wyjścia z sytuacji, zaczęły wydawać niektórym imigrantom zezwolenia na pobyt, co umożliwiałoby im, zgodnie z zasadami Umowy z Schengen, przemieszczanie się pomiędzy państwami członkowskimi strefy. Jak podał dziennik „Die Welt”, płaciły one imigrantom po 500 euro, aby ci opuścili obozy na Lampedusie i udali się do innego kraju unijnego, przynależącego do strefy Schengen⁶⁸.

⁶⁶ „Le Figaro”, 29.06.2011.

⁶⁷ W sierpniu 2013 r. embargo takie UE nałożyła na Egipt.

⁶⁸ 500 Euro für die Ausreise nach Deutschland, „Die Welt”, 27.05.2013.

4. Konkluzje

Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim prowadzona od 1995 r. ukazała wyraźnie, że dochodzi do rozbieżności między tożsamością międzynarodową Unii Europejskiej a interesami jej państw członkowskich. Deklarowane przez UE cele, wpisujące się w paradygmat idealistyczny, stoją często w sprzeczności z interesami państw członkowskich, będących odzwierciedleniem paradygmatu realistycznego, co powoduje, że są one wdrażane w niewielkim stopniu.

W polityce w regionie śródziemnomorskim Unia Europejska głosi hasła promowania demokracji, ale przez wiele lat wspierała autorytarne reżimy arabskie, ponieważ współpracowały one w zwalczaniu islamskiego ekstremizmu i terroryzmu oraz zapobieganiu nielegalnym imigracjom, co było szczególnie ważne dla Francji, Hiszpanii i Włoch. Unia Europejska od kilkunastu lat deklaruje działania na rzecz poprawy sytuacji ekonomicznej śródziemnomorskich krajów arabskich, ale niechętnie włącza do tworzonej strefy wolnego handlu artykuły rolne i rybne, których eksport stanowi dużą część dochodów tych państw, ponieważ Francja, Hiszpania i Włochy chronią własne gospodarki. Unia Europejska propaguje rozwijanie dialogu międzykulturowego, ale jednocześnie, obawiając się fali nielegalnych imigrantów, utrzymuje zamknięte granice dla mieszkańców państw partnerskich, a państwa unijne wprowadzają wobec imigrantów restrykcyjne przepisy. Dodatkowo niską efektywność polityki UE powodują nierzadko rozbieżności między interesami państw członkowskich, co było wyraźne zarówno w przypadku instytucjonalizacji współpracy euro-śródziemnomorskiej, realizacji założeń procesu barcelońskiego, działań UE w arabsko-izraelskim procesie pokojowym oraz podczas „arabskiej wiosny”. Jednakże w ostatnich dwudziestu latach zmieniła się siła oddziaływania poszczególnych państw. W latach 90. XX w. kluczową rolę w kształtowaniu polityki śródziemnomorskiej UE odgrywały trzy państwa: Francja, Hiszpania i do pewnego stopnia Włochy. W ostatnich latach widać wyraźnie, że rolę tę przejęły Francja, Wielka Brytania i Niemcy. Potwierdza to tezę, iż te państwa przejmują kluczową rolę w Unii Europejskiej⁶⁹. O ile Francja, Hiszpania i Włochy mają w regionie śródziemnomorskim zbieżne interesy, o tyle Francja, Niemcy i Wielka Brytania wyraźnie się pod tym względem różnią. Stawia to pod znakiem zapytania kierunek rozwoju unijnej polityki śródziemnomorskiej, a także kształtowania się tożsamości międzynarodowej Unii Europejskiej.

⁶⁹ Josef Janning, *Leadership, collision and change the role of states in the EU*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, July 2005, s. 823.

Bibliografia

- Attinà Fulvio, *The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: the Realist and Liberal Views*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 8, nr 2, 2003, s. 181–200.
- Attinà Fulvio, *The Building of Regional Security Partnership and the Security-Culture Divide in the Mediterranean Region*, w: Emmanuel Adler, et. al. (red.), *The convergence of civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press, Toronto 2006, s. 239–265.
- Barbé Esther, *Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions*, w: Jan Zielonka (red.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, The Hague 1998, s. 117–129.
- Carbone Maurizio, Valter Coralluzzo, *The Politics of Italy's Foreign Policy in the Mediterranean*, „Mediterranean Politics”, vol. 14, nr 3, 2009, s. 429–435.
- Coralluzzo Valter, *Italy and the Mediterranean: Relations with the Maghreb countries*, „Modern Italy”, vol. 13, nr 2, 2008, s. 115–133.
- Delgado Mireira, *France and the Union for the Mediterranean: Individualism versus Co-operation*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 1, 2011, s. 39–57.
- Echagüe Ana, Hélène Michou, Barah Mikail, *Europe and the Arab Uprising: Vision versus Member State Action*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 2, July 2011, s. 329–335.
- Fernández Haizam Amirah, Richard Youngs (red.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, FRIDE 2005.
- Gillespie Richard, *Adapting to French 'Leadership'? Spain's Role in the Union for The Mediterranean*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 1, 2011, s. 59–78.
- Gillespie Richard, *Spain and the Mediterranean: developing a European policy towards the south*, Palgrave, New York 2000.
- Gomez Ricardo, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership. Strategic Action in EU Foreign Policy?*, Ashgate, Hampshire 2003.
- Hollis Rosemary, *Britain and the Middle East in the 9/11 Era*, Wiley-Blackwell, Londyn 2010.
- Janning Josef, *Leadership, collision and change the role of states in the EU*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, July 2005, s. 822–833.
- Kausch Kristina, *Spain diminished policy in the Mediterranean*, FRIDE Policy Brief, ur 26, Madrid, January 2010.
- Lavy George, *Germany and Israel, Moral Debt and National Interest*, Frank Cass, Portland, OR 1996.
- López García Bernabé, Miguel Hernando de Larramendi, *Spain and North Africa: Towards the Dynamic Stability*, „Democratization”, 2002, vol. 9, nr 1, s. 170–191.
- Lucarelli Sonia, Ian Manners (red.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London 2006.
- Müller Patric, *The Europeanization of Germany's Foreign Policy toward the Israeli-Palestinian Conflict: Between Adaptation to the EU and National Projection*, „Mediterranean Politics”, vol. 16, nr 3, 2011, s. 385–403.
- Perthes Volker, *Germany and the Euromediterranean Partnership: Gradually becoming a Mediterranean state*, Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo), Paper 1, February 1998.
- Schumacher Tobias, *From Paris with Love? Euro-Mediterranean dynamics in the light of french ambitions*, „The GCC-EU Reaserch Bulletin”, 10 May 2008.

- Schumacher Tobias, *Germany: a player in the Mediterranean*, „Mediterranean Yearbook” 2009.
- Soler i Lecha Eduard, *Spain and the Mediterranean: in Defence of the Barcelona Process*, w: Esther Barbé (red.), *Spain in Europe 2004–2008, Monograph of the Observatory of European Foreign Policy*, No. 4, February 2008, Institute Universitari d’Estudis Europeus, Bellaterra (Barcelona).
- Vaïsse Maurice, *La puissance ou l’influence? La France dans le monde depuis 1958*, Fayard, Paris 2009.
- Witney Nick, Anthony Dworkin, *A Power Audit of EU-North Africa Relations*, European Council on Foreign Relations, London 2012.
- Youngs Richard, *Europe’s Flawed Approach to Arab Democracy*, Centre for European Reform, London 2006.
- Zach Levey, Elie Podeh (red.), *Britain and the Middle East. From Imperial Power to Junior Partner*, Sussex University, Brighton 2008.
- Zajac Justyna, *European Union Policy in the Mediterranean. An International Roles Theory Approach*, WDiNP, Warsaw 2014.
- Zajac Justyna, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Zięba Ryszard, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Informacje o autorach

Fulvio Attinà is a professor of Political Science and International Relations, and Jean Monnet Chair Ad Personam at the University of Catania. Former Chair of the Italian Association of Political Science, he served in the governing bodies of ECPR, ISA and Italian ECSA. Visiting professor at universities in America, Asia and Europe, he is the author of *The Global Political System*, Palgrave, 2011 (also published in Italian, Spanish, and Russian); the editor of *The politics and policies of relief, aid and reconstruction. Contrasting approaches to disasters and emergencies*, Palgrave, 2012; and the co-editor of *Multilateral Security and ESDP Operations*, Ashgate, 2010. As the team leader of the ReShape Project, he is presently researching about the European Union role in multilateral security, systemic crises and emergency policies.

Stanisław Parzymies, profesor emerytowany w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, obecnie zatrudniony w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi. Absolwent Wydziału Dyplomatyczno-Konsularnego Szkoły Głównej Służby Zagranicznej w Warszawie. W latach 1961–1975 oraz 1993–2003 pracownik polskiej służby zagranicznej. Od 1975 do 1993 pracownik naukowy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, w tym w latach 1980–1990 sekretarz naukowy PISM. Od 1994 do 2011 r. profesor zwyczajny w Instytucie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. W badaniach naukowych zajmuje się historią stosunków międzynarodowych w Europie po II wojnie światowej, aspektami instytucjonalnymi, politycznymi i bezpieczeństwa integracji europejskiej, polityką zagraniczną Francji, stosunkami międzynarodowymi w regionie Morza Śródziemnego. Autor ponad 200 publikacji, w tym w językach obcych, głównie w języku francuskim. Laureat nagrody naukowej im. Franciszka Ryszki za wybitne osiągnięcia badawcze w zakresie nauki o stosunkach międzynarodowych.

Anna M. Sroka, doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka politologii na Uniwersytecie Wrocławskim, tam też doktoryzowała się w Instytucie Studiów Międzynarodowych. Stypendystka Wolnego Uniwersytetu w Berlinie i Uniwersytetu Autónoma w Madrycie. Wykładowca na Uniwersytecie Antonio de Nebrija w Madrycie. Zainteresowania badawcze: jakość demokracji na poziomie narodowym i ponadnarodowym, system polityczny Hiszpanii i krajów Ameryki Łacińskiej, zagadnienia federalizmu i regionalizmu.

Bartosz Wiśniewski, doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz analityk europejskiego i północno-amerykańskiego rynku poszukiwań i wydobywania węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, w tym gazu ziemnego z łupków. Absolwent Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2006–2007 współpracownik Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM) w Warszawie. W latach 2008–2013 analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM). W 2009 r. *visiting fellow* w Center for Strategic and International Studies (CSIS) w Waszyngtonie. Autor kilkudziesięciu analiz, ekspertyz oraz artykułów naukowych i prasowych poświęconych m.in. polityce zagranicznej USA, stosunkom transatlantyckim – w tym polsko-amerykańskim – oraz problematyce energetycznej.

Justyna Zając, doktor habilitowana, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. *Visiting professor* m.in. w Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po, Universidad de Barcelona, Università degli Studi di Firenze, Indiana University. W latach 2004–2010 członek Steering Committee of Standing Group on International Relations w European Consortium for Political Research; ekspert w zakresie współpracy eurośródziemnomorskiej w Institut Européen de la Méditerranée (IEMed.). Stypendystka m.in. Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej, Fundacji Tygodnika „Polityka”. Autorka prac z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, Polski oraz USA, m.in. książek: *Rola Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010; *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005; *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, Warszawa 2004.

Aleksandra Zięba, doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania niemcoznawcze oraz nad terroryzmem. Laureatka „Nagrody Zamku Książ” Centrum Europejskiego, Instytutu im. Hannah Arendt do Badań nad Totalitaryzmem w Dreźnie

i Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej za najlepszą pracę magisterską dotyczącą problematyki niemieckiej (2006). Laureatka Nagrody im. Piotra Dobrowolskiego za najlepszą dysertację doktorską dotyczącą polityki Republiki Federalnej Niemiec. Ważniejsze publikacje: *Rola Niemiec w rozszerzaniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2010; *Strategia bezpieczeństwa Niemiec w pierwszej dekadzie XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2007, nr 4 (IV), współredakcja z A. Rothert, J. Szymankiem, *Zmiany polityczne w państwach arabskich. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, 2012.

Ryszard Zięba, profesor zwyczajny, Jean Monnet Chair, kierownik Zakładu Historii i Teorii Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta na George Washington University w Waszyngtonie i w Instytucie Studiów Bezpieczeństwa UZE w Paryżu, członek Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego powołanej przez Prezydenta RP. Autor, współautor, redaktor naukowy książek, podręczników i artykułów z zakresu polityki zagranicznej Polski, bezpieczeństwa międzynarodowego, studiów europejskich i teorii stosunków międzynarodowych. Opublikował m.in.: *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej* (2013); *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej* (2007); *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony* (2005); *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, (cztery wydania, 1999–2004); *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych* (2003); *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony* (2000).

Indeks nazwisk

A

Abbas Mahmud 54, 72, 198
Abidi Hasni 144, 219
Adams Terry D. 176
Adler Emanuel 126, 211
Aeschimann Eric 47
Al Ashaal Abdallah 54
Al-Assad Baszar 56, 73–75, 86, 212
al-Chatib Moaz 75
Alexander Yonah 179
Algora María Dolores 100
Ali Ben 63, 64, 132, 222, 228
Ali Mohamed 46
Aliboni Roberto 80, 217
Alliot-Marie Michele 228
Alliot-Marie Michele 64, 228
Amigot Ayape 104
Anaya Jesús Jurado 110
Annan Kofi 135
Arafat Yasser 69, 70, 71, 91, 156, 157, 161, 162
Archer Clive 34
Arif Kader 61
Armero José Mario 90
Ashton Catherine 34, 200, 227
Attinà Fulvio 125, 126, 129, 211, 226
Azaola Bárbara 91, 92, 102
Aznar José María 95, 96, 98, 107, 120

B

Bajolet Bernard 60
Balfour Arthur James 149, 212
Bandarra Nelly Jazra 79
Barbé Esther 117, 118, 120, 218, 220
Barcz Jan 32, 180
Barreñada Isaías 100
Barrio Antonio Marquina 98
Belalimat Nadia 67
Bella Ben 98
Bergem Wolfgang 173
Berlusconi Silvio 130, 131, 137–139, 221, 224, 226
Bicchi Federica 126
Biger Gideon 148
Biscop Sven 39, 43, 217
Blair Tony 150, 153, 156–158, 162
Blockmans Steven 18
Boltanski Christophe 47
Bonvicini Gianni 127
Boris Dmitris 227
Borkowski Paweł J. 166, 208
Bossi Umberto 137
Bouarfa Mohamed 111
Bourguiba Habib 132
Bozo Frédéric 69, 70
Bredow Wilfried von 176
Brehony Noel 159
Bremberg Niklas 210
Brenchley Frank 145

Breuer Fabien 211
Brüdele Reiner 200
Bryc Agnieszka 225
Bryła Jolanta 31
Bulmer Simon 36
Bush George W. 139, 157
Buteflik Abdelaziz 59, 60

C

Calabrese John 164, 165, 218
Cameron David 34, 35, 63, 154, 159,
160, 229, 230
Camps Laia Mestres 117, 118, 120
Carbone Maurizio 127
Cardwel Paul J. 144
Chamoun Camille 107
Charette Hervé de 80, 81
Charillon Frédéric 47, 51, 52, 54, 60, 64,
71, 73
Chérigui Hayète 218
Chirac Jacques 47, 48, 52, 53, 57–61, 63,
68, 69, 70–72, 77, 78, 222
Churchill Robin 20
Ciupiński Andrzej 23
Claude Gérard 63
Clinton Bill 162
Clinton Hilary 72
Cobo Ignacio Fuente 94, 112
Colard Daniel 24
Cook Robin 162
Coralluzzo Valter 127, 129, 131, 132,
212
Coudurier Hubert 69
Courtois Gérard 66, 229
Covarrubias Jack 149
Crawford Beverly 126
Craxi Bettino 132
Cristóbal Ramirez 111
Crowe Brian 36
Czornik Katarzyna 214

D

Dachs Gisela 193
Daguzan J. Jean-François 59
Del Sarto Raffaella A. 126, 138
Delgado Mireira 220
Diez Thomas 188
Dini Lamberto 135
Dobrowolska-Polak Joanna 188
Doutriaux Yves 15
Driss Ahmed 210
Dufourcq Jean 82
Dworkin Anthony 146, 214

E

Echagüe Ana 228
Edwards Geoffrey 24
El-Desouky Ayman 159
Eliassen Kjell A. 14
El-Mokadem Ahmed 159
Emerson Michael 176

F

Fabius Laurent 72, 75
Fandrich Christine 146, 213
Fargues Philippe 146, 213
Faruk I 102
Feliu Laura 96
Fernández Haizam Amirah 118, 120,
123, 172, 216, 222
Fiedler Radosław 214
Fillonem François 60
Fischer Joschka 197, 201
Fontaine André 58, 61
Franco, generał 88–90, 97, 100, 102,
105, 113
Frattoni Franco 137
Friedrich Ingo 176

G

Gaddafi zob. Kaddafi
García López B. 97, 111
Gasparini Giovanni 189

Gaulle Charles de 47, 52, 84, 224
Gerbet Pierre 14
Ghérari Habib 71
Giegerich Bastian 39
Gill Bates 47
Gillespie Richard 92, 164, 165, 212, 218, 220
Girard Renaud 67
Gomez Ricardo 218
González del Mino Paloma 111
González Felipe 93, 98, 107, 108, 118, 217
González Ignacio González 102
Górak-Sosnowska Katarzyna 210
Green Jerrald 217
Grev Giovanni 23
Gross Eva 31
Gubert Flore 213
Gucht Karel de 81
Guidere Mathieu 68
Güllner Lutz 173

H

Hacke Christian 173, 177, 184, 197
Hariri Rafik 73, 74, 107
Hassan II 61, 89
Hauge William 159, 160, 166, 167
Heese Benjamin 194
Helly Damien 23
Hill Christopher 21
Hix Simon 19, 21, 22
Hobhm Jens 196
Holland Martin 210
Hollande François 47, 52, 56, 57, 60, 68, 73–76, 84, 85, 221, 230
Hollis Rosemary 149, 150, 151, 157, 159, 162, 163, 216
Horst Jakob 210
Höse Alexander 186
Howorth Jolyon 23, 39, 41
Hraui Elias 107
Huntington Samuel P. 190
Huntzinger Jacques 80

Hurd Douglas 16
Hussein Saddam 52, 95, 134, 139
Hyde-Price Adrian 211

I

Ichay Frédéric 80
Inman Philip 174

J

Jäger Thomas 176, 186
Jankowski Mariusz 200
Janning Josef 232
Joffe George 144, 163, 219
Juncos Ana E. 31
Jünemann Annette 172, 193, 216, 222
Juppé Alain 49, 50, 55, 57, 59, 64, 66, 77, 83
Jurewicz Joanna 210

K

Kaddafi Muammar 65–67, 81, 83, 109, 110, 132, 135–137, 140, 144, 145, 160, 161, 210, 219, 222, 229, 230
Kaiser Karl 189
Karádi Matthias Z. 172
Kasznik-Christian Aleksandra 59
Kauffmann Sylvie 73
Kausch Kristina 215
Keohane Daniel 23
Kessler Marie-Christine 51
Keukeleire Stephan 23
Khalatbari Babak 194
Kinkel Klaus 183
Kirchner Emil J. 13
Kissinger Henry 197
Knelangen Wilhelm 173
Kohl Helmut 14, 15, 118, 190, 201, 202
Konrad Christian A. 21
Kończak Izabela 227
Koszel Bogdan 12, 190, 195
Kouchner Bernard 73, 82
Kruk Aleksandra 201
Kubin Tomasz 192

Kumbrian Rubén Darío Torres 100, 225
 Kumoch Jakub 50, 65, 74, 83
 Kurowska Xymena 211

L

La Serre Françoise de 24
 Lakomy Miron 52, 215
 Lamdaui Fauzi 61
 Landback Alex 188
 Lane Philippe 48
 Langen Werner 176
 Lansford Tom 149
 Larrabee Stephen F. 217
 Larremendi Miguel Hernando de 91, 92, 97, 98, 111
 Lavy George 212
 Lawless Richard I. 61, 62
 Lecha Eduard Soler 96, 117, 118, 120, 210, 220
 Lecuyer Dominique 57, 63, 77, 79
 Lesquene Christian 36
 Lesseps Ferdynand de 46
 Lesser Ian O. 217
 Letta Enrico 140
 Letty Enrico 231
 Leuffen Dirk 16
 Leveau Rémy 76
 Levey Zach 148, 156, 226
 Lochery Neill 149, 150, 158
 Lozano Víctor Morales 90
 López García Barbara 111
 Lucarelli Sonia 208
 Lussato Celine 76

Ł

Łoś-Nowak Teresa 22, 173, 205

M

MacNaughtan Jennifer 23
 Macridis Roy C. 21
 Major John 157
 Malinowski Krzysztof 172

Mañe Aurelia 98
 Manners Ian 208
 Masala Carlo 184
 Massadeh Ahmed 82
 Mateo M. Pérez 105
 Mateos Elvira Sánchez 109
 Maull Hanns W. 172
 McGoldrick Dominic 28
 Medeński Mariusz 179
 Mee Laurence David 176
 Meltz Renaud 58, 70, 76
 Merkel Angela 63, 190, 194, 195, 202, 203, 220, 229–231
 Messner Dirk 186
 Michelis Gianni de 217
 Michou Hélène 228
 Mieńkowska Norkiene Renata 119
 Mikail Barah 228
 Mitterrand François 14, 15, 52, 57, 61, 72
 Mohammed V 89
 Mohammed VI 61, 62
 Moissoner Jean-Yves 68
 Moja Edouard 111
 Monti Mario 137
 Moratinos Michael 222
 Moratinos Miguel 162, 226
 Moravcsik Andrew 211
 Mubarak Hosni 53, 64, 65, 70, 159, 167
 Mulack Gunter 184
 Müller Patric 198, 225
 Murkociński Mikołaj 230

N

Nasser Gamal Abdel 150, 102
 Netanyahu Benjamin 70, 72, 162
 Niebel Dirk 186, 200
 Nordma Christophe J. 213
 Nougarede Nathalie 73
 Nuttall Simon J. 12, 16

O

Oppermann Kai 186
Ossorio Ignacio Álvarez 100

P

Pace Michelle 209
Parzymies Stanisław 82, 215, 217, 222
Pereira Juan Carlos 91
Perthes Volker 193, 199, 216, 228
Petersen Nikolaj 16
Peterson John 36, 19
Pędziwiatr Konrad 223
Philippart Eric 24
Piazza Barbara Azaola 102
Pietrzak Paweł 179
Pijpers Alfred 210
Piniés Jaime de 90
Podeh Elie 148, 156, 226
Pollack Mark A. 39
Portela Clara 22
Powell Colin 94, 111
Price Victoria Curzon 144, 219
Prodi Romano 131, 135, 136, 138, 140, 219, 220
Przybylska-Maszner Beata 31, 199, 201, 229

R

Rajoya Mariano 231
Ratka Edmund 201
Rees G. Wyn 13, 23
Rich David 148
Rifkind Malcolm 218
Rinsche Günter 176
Rittberger Berthold 16, 44
Rittberger Volker 173
Rodrigo Fernando 92, 212, 217, 218
Rollwagena Ingo 177
Ronge Volker 173
Rosecrance Richard 173
Rothert Agnieszka 199

Ruiz Miguel 111

Rynhold Jonathan 147, 156, 162, 226

S

Sarkozy Nicolas 47, 49, 50, 52, 54, 56, 57, 60–66, 68, 73, 74, 79, 83, 85, 87, 126, 194, 220–222, 228, 229
Sasnal Patrycja 230
Schimmelfennig Frank 16
Schlaufdruff Gerhard 197
Schocher Marie 80
Schröder Gerhard 177, 189
Schultz Rafael 95, 225
Schumacher Tobias 194, 216, 220
Schweitzer Louis 50, 83
Sedgwick Mark 149, 161
Sedlmayr Sebastian 172, 202
Seeberg Peter 209
Simon Duke 16
Sjøvaag Marit 14
Słomczyńska Irma 23
Smith Ben 166
Smith Michael E. 36, 19, 20
Sobolewski Mirosław 182
Soetendorp Ben 19 20
Solana Javier 39, 78
Sommer Teo 197
Spencer Claire 27
Spernbauer Martina 18
Spyer Jonathan 156–158, 162, 226
Sroka Anna 88, 91, 101, 119, 225
Steinberg Gudio 196
Stolarczyk Mieczysław 189, 195
Story Jonathan 92, 212
Struck Peter 179
Suarez Adolfo 91
Szymanek Jarosław 199
Szymański Adam 195, 220

Ś

Świeboda Paweł 194

T

Thatcher Margaret 144, 164
Torrejon J.D. Rodriguez 111
Truman Harry 150

V

Vahl Marius 176
Vaïsse Maurice 48, 52, 58, 59, 60, 62, 68,
69, 71, 215
Van Rompuy Herman 34
Védrin Hubert 59
Villaverde Jesús A. Núñez 92, 118, 120
Villepin Dominique de 58, 71

W

Wallace Helen 39
Wallace William 39
Weber María Dolores Algora 90
Weingardt Markus A. 193
Weißeno Georg 173
Werenfels Isabelle 210
Westerwelle Guido 199, 200, 203, 228
Wezeman Pieter 47
Węc Janusz 33, 37
White Brian 18, 19, 20, 21
Wieczorek-Zeul Heidemarie 183

Wiśniewski Bartosz 153, 212

Witney Nick 146, 214

Włoch Renata 223

Wojna Beata 195, 220

Wolański Marian 88

Woźniak Marta 227

Y

Ybarra Enriquez de la Orden M.C. 97
Youngs Richard 118, 123, 172, 209, 216,
222

Z

Zajac Justyna 16, 77, 95, 119, 151, 169,
177, 194, 199, 204, 208–210, 114, 217,
227, 230, 234, 236

Zanini Michele 217

Zapatero José Luis Rodríguez 96, 98,
102, 108, 112, 117, 119, 220

Zielonka Jan 218

Zięba Aleksandra 173, 177, 181, 190,
199, 205, 219, 236

Zięba Ryszard 12, 23, 24, 37, 40, 153,
177, 210, 217, 234, 237

Zöpel Christoph 184