

*Michał Skorzycki*

Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego w Warszawie

## Mocarstwowy wymiar polityki Unii Europejskiej wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest bodaj najgorzej ocenianym aspektem działania wspomnianej organizacji międzynarodowej<sup>1</sup>. Przeglądając literaturę poświęconą tematowi można natrafić na powtarzające się diagnozy wskazujące na niedostatki w dziedzinie koordynacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB) z innymi dziedzinami stosunków zewnętrznych (polityką handlową, prorozwojową, humanitarną oraz akcesyjną), jak również na chaos kompetencyjny wynikający z powierzania zbliżonych zadań różnym organom i szczeblom, na wtórność oraz drugorzędność działań wspólnotowych wobec tradycyjnych polityk prowadzonych przez stolice państw członkowskich i wreszcie na dyplomatyczną nieporadność w rozwiązywaniu bieżących kryzysów politycznych. Zarzuty te sprowadzają wizerunek WPZiB do kosztownego i zbiurokratyzowanego emitenta ogólnych odezwo, pozbawionych skuteczności (jeśli nie sensu) przez zawarte w ich treści kompromisy. Wspomniana lista mankamentów bywa też uzupełniana o odpowiednie przykłady, począwszy od fiaska prób rozwiązywania konfliktów bałkańskich w latach 90., a skończywszy na odwołaniu przez Waszyngton szczytu USA-UE zaplanowanego na maj 2010 r. Krytycy nie oszczędzają również sposobu implementacji Traktatu z Lizbony po tym, jak nie spełniły się oczekiwania wyłonienia silnego przywództwa, gdy nowo utworzone stanowiska wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przewodniczącego Rady Europejskiej powierzono politykom bez międzynarodowej renomy, a instytucjonalna autonomizacja polityki zewnętrznej UE została zatrzymana w pół drogi przez kompromis wysokiej przedstawiciel z Radą, w ramach którego pozostawiono Komisji lwią część jej uprawnień, podtrzymując tym samym konfliktogenną decentralizację kompetencji<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sądzę, że wyposażenie Unii Europejskiej w podmiotowość prawnomiędzynarodową przez Traktat z Lizbony uchyliło konieczność stosowania wobec niej terminu „ugrupowanie integracyjne”.

<sup>2</sup> D. Liszczyk, *Kompromis w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 104 (712); R. Formuszewicz, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*

Wspomniane analizy teoretyczne są oparte na założeniu stosowania tych samych kryteriów do oceny sprawności zarówno UE, jak i państw narodowych. Zabieg ten maskuje fakt wtórnego charakteru podmiotowości organizacji międzynarodowej. Elity polityczne krajów członkowskich UE w dalszym ciągu przejawiają rezerwę wobec odniesienia się do delegowania swoich uprawnień na szczebel wspólnotowy zatem, w omawianym wyścigu po władze, nie można mówić o równym starciu. Mimo to od WPZiB oczekuje się rezultatów porównywalnych z wynikami działań podejmowanych przez europejskie stolicy, którym to żądaniom Bruksela jeszcze długo nie będzie w stanie sprostać. Powstaje zatem pytanie, czy problemem międzynarodowej roli UE jest jej wewnętrzna słabość, czy może kryteria pomiaru skuteczności zewnętrznego oddziaływania tej organizacji są nieodpowiednio dobrane? Ciekawym głosem optującym – jak się zdaje – za drugim rozwiązaniem jest koncepcja profesora Jana Zielonki, przedstawiona w jego pracy *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Opisane przez profesora unijne mocarstwo nie odbiega zasadniczo od obrazu nakreślonego przez krytyków niskiego tempa integracji, tyle, że nakładanie się na siebie różnorodnych jurysdykcji i decentralizacja niezgodna z duchem klasycznie rozumianej modernizacji są przez Zielonkę uważane za atuty, stymulujące rozrost omawianej formacji i wzmacniające jej zewnętrzne wpływy<sup>3</sup>. Profesor rozumie państwo narodowe jako część nowoczesnego, postwestfalskiego porządku, który nadal narzuca swoje kryteria oceny wydolności społecznych i politycznych struktur. To prowadzi do pochopnych i często niecelnych sądów o niskiej skuteczności UE na polu stosunków międzynarodowych. Obraz ten można uzupełnić o zewnętrzne relacje gospodarcze, które (nadal rzadko koordynowane z politycznymi) stanowią istotne narzędzie oddziaływania UE, funkcjonujące choćby w postaci wymogów stawianych korzystającym z preferencji handlowych państwom rozwijającym się oraz krajom stowarzyszonym, zwłaszcza tym starającym się o akcesję<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja koncepcji funkcjonowania UE jako zdecentralizowanego mocarstwa o „neośredniowiecznej” strukturze. Jego osiągnięciu posłuży charakterystyka wybranych aspektów polityki prowadzonej przez wspólnotowe organy w stosunku do państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Analiza zostanie przeprowadzona w dwóch wymiarach, zakreślanych przez bieżące działania dyplomatyczne i wojskowe (zwłaszcza te sprowokowane przez wydarzenia tzw. arabskiej wiosny z lat 2011–2012) oraz długofalowe programy instytucjonalizujące

---

– *przyszła organizacji i zasady funkcjonowania*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 58 (666); A. Kreczmańska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – rozstrzygnięcia i dalsze wyzwania*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 63 (595); O. Osica, R. Trzaskowski, J. Popielawska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa” 2009, nr 2 (3).

<sup>3</sup> J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

<sup>4</sup> Zobacz: W. Niemiec, *Wspólnotowy System Powszechnych Preferencji Celnych*, [w:] *Wymiana handlowa UE z wybranymi regionami świata*, J. Rymarczyk, M. Wróblewski (red.), Wrocław 2004; A.A. Ambroziak, E. Kawęcka-Wyrzykowska (red.), *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] *Unia Europejska*, E. Kawęcka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Warszawa 2004, s. 212–217.

współpracę, czyli kolejne praktyczne inkarnacje procesu barcelońskiego. Wybrałem ten region ze względu na zachodzące tam obecnie przemiany oraz – pozwalający na uogólnienia i podsumowania – czas, jaki upłynął od krystalizacji eurośrodkowomorskiej polityki UE (jej najnowsza odsłona liczy sobie już blisko 17 lat)<sup>5</sup>. Pozostałe strefy geograficzno-kulturowe, które z uwagi na szczególne zainteresowanie UE mogłyby posłużyć za przedmiot analizy, to Zachodnie Bałkany i Europa Wschodnia. Nie zachodzą w nich jednak obecnie tak gwałtowne procesy, które zmuszałyby do stawiania pytań o przyszłość, zaś rozmiar tekstu nie pozwala na poświęcenie należytej uwagi wszystkim kierunkom intensywnego oddziaływania Unii.

### Unia Europejska jako mocarstwo neośredniowieczne

Trzeba zaznaczyć, że stosowane w tekście (za Zielonką) pojęcie neośredniowiecznego imperium odnosi się jedynie do teoretycznego modelu, a nie realnie istniejącej struktury. Jego autor nie próbuje szukać wątpliwych historycznych analogii między porządkiem politycznym późnego kapitalizmu i feudalnej Europy<sup>6</sup>. Pod wspomnianym modelem kryje się struktura opozycyjna wobec państwa westfalskiego, czyli w miarę jednolitego politycznie i gospodarczo organizmu o wyraźnych granicach, hierarchicznej strukturze władzy (z wyraźnie określonym ośrodkiem decyzyjnym) sprawowanej z taką samą siłą i efektywnością na całym terytorium, zhomogenizowanej tożsamości obywateli (których status określają wyraźne zasady odrębności) i „pełnej suwerenności połączonej z Weberowskim monopolem na zorganizowaną przemoc”<sup>7</sup>. Wspomniana struktura jest też alternatywą wobec „modelu imperialnego”, złożonego z wyraźnego centrum obudowanego koncentrycznie ułożonymi peryferiami, o stopniu integracji ze strukturą odwrotnie proporcjonalnym do dystansu dzielącego je od jej środka. Te zewnętrzne strefy otrzymują jednostronny przekaz w postaci wzorów do naśladowania, układając się w hierarchiczny porządek oparty na zakresie dostosowania do imperialnych standardów. Od centrum oddziela je granica, która jest jednak stosunkowo otwarta, umożliwiając przepływ ludzi, dóbr i idei<sup>8</sup>.

Neośredniowieczny model opiera się na **policentrycznym układzie ośrodków władzy**, przy czym relacje między peryferiami a centrum zmierzają z czasem ku ograniczaniu przewagi tego ostatniego, zmuszając je do tolerowania wpływów lokalnych struktur na zachodzące w nim procesy decyzyjne. Mamy zatem do czynienia z układem zdecydowanie różnym od kanonicznego systemu-świata Wallestreina, w którym peryferie były jedynie niemyim dostarczycielem tanich surowców i także siły roboczej bez perspektyw na poprawę swojej sytuacji ze względu na miażdżącą

<sup>5</sup> Stan na marzec 2012.

<sup>6</sup> J. Zielonka, *Europa jako...*, *op. cit.*, s. 19.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 16; J. Jańczak, *Unia Europejska i jej granice. W poszukiwaniu modelu integracji na europejskich peryferiach*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 25.

<sup>8</sup> J. Jańczak, *Unia Europejska i jej granice...*, *ibidem*.

przewagę centrum i jego faktyczny brak zainteresowania efektywną pomocą obszarem uboższym ekonomicznie<sup>9</sup>.

Należy wyraźnie podkreślić, że neośredniowieczny charakter mocarstwa nie implikuje w pełni demokratycznego podejścia do peryferii, które w tym układzie mają do odegrania rolę mimetyczną, konformizując się do imperialnych zasad prawnych, ekonomicznych, politycznych, społecznych, technicznych, kulturowych (itd.). Metody proliferacji wzorców nie mają jednak charakteru militarnego. Imperium neośredniowieczne ogranicza się najczęściej do określania oczekiwań i eksponowania korzyści płynących z ich spełniania, co w praktycznych działaniach UE przejawia się w stosowaniu zasad negatywnej i pozytywnej warunkowości, określanych często poręcznymi terminami *less for less* i *more for more*<sup>10</sup>. Najwyższą nagrodą, oferowaną za zsynchronizowanie prawnych, gospodarczych czy politycznych standardów z imperialną normą, jest przyjęcie w poczet zrzeszonych w nim państw, co nie tylko odbywa się bez stosowania przymusu, ale stanowi skutek inicjatywy samych kandydatów. Zaznaczyć należy, że wspomniane metody poszerzania wpływów nie muszą różnić modelu neośredniowiecznego od koncentrycznego.

Samo określenie peryferii w układzie neośredniowiecznym nastrocza pewnych trudności z uwagi na płynność jego granic. Mocarstwo tego typu wykazuje wewnętrzne zróżnicowanie integracyjne, czego przykładem jest nierównomierne uczestnictwo państw UE w poszczególnych projektach zjednoczeniowych pokroju unii monetarnej czy strefy Schengen<sup>11</sup>. Co więcej, otaczają je strefy znajdujące się poza centrum, a mimo to wyraźnie z nim powiązane poprzez udział w projektach integracyjnych pokroju procesu barcelońskiego czy Partnerstwa Wschodniego oraz za pośrednictwem bilateralnych układów stowarzyszeniowych. Można się zatem zgodzić ze spostrzeżeniem Zielonki, że europejskie imperium XXI w. ma **płynne granice**, wykazując większy stopień otwartości niż modelowe państwa westfalskie<sup>12</sup>.

Wewnętrzne zróżnicowanie mocarstwa w typie neośredniowiecznym może prowadzić do heterogenizacji tożsamości jego mieszkańców, dzieląc ją na płaszczyzny rozpostarte między stopniem kontynentalnym a lokalnym, wśród których plasują się tradycyjne więzi narodowe (rosnąca popularność zachodnioeuropejskich partii nacjonalistycznych pozwala jednak poddać w wątpliwość prognozy rychłego wyparcia tej pośredniej formy przez skrajne odpowiedniczki)<sup>13</sup>. Koegzystencji form

<sup>9</sup> I. Wallerstein, *Analiza systemów światów. Wprowadzenie*, Warszawa 2007.

<sup>10</sup> B. Wojna, *Unia Europejska wobec arabskiej wiosny; problemy i dylematy nowego partnerstwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3, s. 13–14.

<sup>11</sup> Zielonka trafnie wykorzystał przykład obszaru objętego Schengen dla zilustrowania problemu heterogeniczności europejskiego imperium. Wyłączone są z niej bowiem niektóre z państw należących do Unii, zaś włączone kraje bez statusu członkowskiego. Do tej drugiej grupy należą obecnie Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria (J. Zielonka, *Europa jako... op. cit.*, s. 21).

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 14, 16, 20–21.

<sup>13</sup> Zobacz: M. Skorzycki, *Analiza źródeł wpływów partii nacjonalistyczno-populistycznych w wybranych państwach Europy Zachodniej* [w:] *Tożsamość kulturowa i polityczna Europy wobec wyzwań cywilizacyjnych*, D. Walczak-Duraj (red.), Łódź 2004; M. Skorzycki, *Miejsce*

zbiorowej tożsamości towarzyszy w imperium neośredniowiecznym zróżnicowanie typów obywatelstwa, a co się z tym wiąże, powiązanych z nim praw i obowiązków, jak również „**przenikanie się różnych typów jednostek politycznych i rozmaitych podległości**”<sup>14</sup>. Ten ostatni element implikuje przecinanie się kompetencji poszczególnych ośrodków władzy, których zasięg przyjmuje wymiar funkcjonalny, a nie tylko terytorialny. Dotyczy to także stosunków zewnętrznych mocarstwa, w tym jego polityki zagranicznej, prowadzonej w unijnym wariacie na co najmniej trzech płaszczyznach: państwowej, międzyrządowej i wspólnotowej, przy czym tej ostatniej pozostawiono stosunkowo niewielki zakres uprawnień, którą to nierównowagę próbowali złagodzić autorzy Traktatu z Lizbony, wzmacniając kompetencje organów wspólnotowych w zakresie prowadzenia WPZiB<sup>15</sup>.

Specyficzny charakter neośredniowiecznego imperium nie pozostaje bez wpływu na jego funkcjonowanie w stosunkach międzynarodowych. Kluczową rolę ma pełnić wspomniana **plynność** jego kształtu terytorialnego, zamieniająca stałe granice w „przepuszczalne i zmienne strefy graniczne”<sup>16</sup>. Spostrzeżenie to dotyczy nie tylko wewnętrznych linii podziałów, ale także obrzeży zewnętrznych, które w przypadku Unii Europejskiej zyskały na elastyczności po zakończeniu zimnej wojny, przesuując się wraz z kolejnymi akcesjami oraz tracąc szczelność w wyniku pogłębiających się i zinstytucjonalizowanych kontaktów z otoczeniem, umożliwiając peryferiom wywieranie wpływu na imperialne centrum. Sytuację uzupełnia zacieranie się różnic między polityką wewnętrzną i zagraniczną, czego przykład ma stanowić łącząca obie dziedziny polityka rozszerzenia<sup>17</sup>. Co więcej, Zielonka przypisuje WPZiB przeniesienie akcentu z rozwiązywania konfliktów występujących poza terytorium Unii na **koordynowanie interesów i opinii rządów państw członkowskich**, co ma w zamyśle zapobiec przenoszeniu problemów zewnętrznych do wewnątrz<sup>18</sup>. Efektem pełnienia tej funkcji jest niejasne definiowanie założeń wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnych interesów, dające o sobie znać choćby poprzez ogólnikowość zapisów strategii bezpieczeństwa z 2003 r., tudzież poprzez szerokie pole do interpretacji pozostawione przez autorów listy celów WPZiB zawartej w Traktacie z Maastricht<sup>19</sup>. Ten brak jedności i stała konieczność zawierania kompromisów, ograniczająca kategoryczność ustaleń dotyczących spraw zagranicznych,

---

*ugrupowań nacjonalistyczno-populistycznych w wybranych zachodnioeuropejskich systemach partyjnych*, [w:] *Tożsamość kulturowa i polityczna...*, D. Walczak-Duraj (red.), *op. cit.*

<sup>14</sup> J. Zielonka, *Europa jako...*, *op. cit.*, s. 16.

<sup>15</sup> Zobacz: E. Górnicz, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, [w:] *Unia Europejska na forum globalnym*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2009, nr 23.

<sup>16</sup> J. Zielonka, *Europa jako...*, *op. cit.*, s. 191.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 193.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 196.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 195; porównaj: Z. Czachór, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003–2008. Analiza politologiczna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2; *Treaty on European Union*, Title V, Provisions on a Common Foreign and Security Policy, Article J, I, Dz. Urz. UE C 191, <http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> (10.06.2013).

są typowymi cechami neośredniowiecznego mocarstwa, które jednak nie wykluczają jego skuteczności w kształtowaniu relacji z otoczeniem.

Zatarte granice tego typu imperium warunkują dobór środków zapewniających mu bezpieczeństwo. Westfalska koncepcja korzystania z siły zbrojnej dla zachowania równowagi z otoczeniem ustępuje zdaniem Zielonki preferowaniu **instrumentów politycznych** (*soft security*), gospodarczych (system preferencji celnych, kontyngenty taryfowe itd.), instytucjonalnych (nacisk na dokonywanie reform systemów prawnych, administracyjnych, politycznych) oraz pomocowych (z wykorzystaniem wspomnianej już zasady warunkowości). Zmianie ulega także szczegółowy cel polityki bezpieczeństwa, którym staje się **stabilizacja sąsiedztwa**, zastępująca dążenie do militarnego powstrzymywania składających się na nie sił<sup>20</sup>.

Nie oznacza to oczywiście całkowitej rezygnacji z prowadzenia polityki przy pomocy środków wojskowych, jednak ich **organizacja i kontrola pozostają w stanie decentralizacji**. W wypadku UE objawia się to kontrowersjami wokół rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, prowadzącymi do braku postępów w jej implementacji. Unijne misje wojskowe opierają się (pod względem zarówno wojskowym i finansowym) na zasobach państw członkowskich, a przy tym rzadko są realizowane samodzielnie, korzystając niejednokrotnie ze wsparcia Sojuszu Północnoatlantyckiego, do którego nie wszystkie państwa członkowskie należą. Co więcej, do niedawna sytuację komplikowało jednoczesne działanie Unii Zachodnioeuropejskiej, która zgodnie z zapisami Traktatu z Maastricht miała stanowić „zbrojny komponent UE”, tyle, że już ten sam artykuł 2 wstępu deklaracji o UZE połączył jej wspomnianą rolę z funkcją wspierania „europejskiego filaru” Sojuszu. Zapis nie pozwalał zorientować się co do intencji UE w kwestii samodzielności militarnej<sup>21</sup>. Sprawę dodatkowo komplikował fakt, że UZE jednoczyła tylko 10 państw członkowskich UE, stanowiąc przykład złożoności europejskiej architektury bezpieczeństwa, opartej na wielokrotnie przecinającej się sieci porozumień i sojuszy<sup>22</sup>. Przekazując

<sup>20</sup> J. Zielonka, *Europa jako...*, *op. cit.*, s. 190, 196–197.

<sup>21</sup> *Declaration on Western European Union, Treaty on European Union*, Dz. Urz. UE C 191, 29.06.1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0105000050> (10.06.2013).

<sup>22</sup> Przykładem owej złożoności są próby tworzenia sił szybkiego reagowania, mających w zamyśle stanowić narzędzie zapobiegania kryzysom bezpieczeństwa, tudzież zarządzania już powstałymi. W pierwszych latach XXI w. w Europie pracowano nad trzema tego rodzaju projektami noszącymi nazwy: Siły Odpowiedzi NATO (NATO Respond Forces – NRF), Europejskie Siły Szybkiego Reagowania (*European Rapid Reaction Force* – ERRF) oraz Grupy Bojowe UE (*EU Battlegroups* – EUBG). Dwie ostatnie inicjatywy stanowią próbę praktycznego rozwinięcia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Pierwsza z nich okazała się być zamierzeniem zbyt ambitnym jak na możliwości Unii ograniczane przez międzyrządowe kompromisy. Plan zgromadzenia 100 tys. żołnierzy z zapleczem logistycznym 400 samolotów i 100 okrętów został zastąpiony skromniejszą koncepcją Grup Bojowych w sile zmechanizowanego batalionu piechoty (minimum 1500 żołnierzy) każda. Stanowią one część armii (dobrowolnie) wystawiających je państw i stacjonują na ich terytorium (J. Stańczyk, *Grupy Bojowe jako element polityki reagowania kryzysowego UE*, „Studia Europejskie” 2009, nr 4, s. 35, 38–39). Każda z grup (narodowych i wielonarodowych) pełni półroczne dyżury, w trakcie których musi podtrzymywać zdolność

UE „zadania petersberskie” Traktat z Amsterdamu podpisany w 1997 r. ograniczył kompetencje UZE, która ostatecznie straciła praktyczne znaczenie po zainicjowaniu WPBiO przez Radę Europejską zgromadzoną na spotkaniu w Helsinkach w grudniu 1999 r. i została rozwiązana w 2010 r. (jej działanie ustało rok później)<sup>23</sup>.

Wyodrębnienie zasadniczych elementów neośredniowiecznego mocarstwa miało na celu przygotowanie głównych kryteriów, w oparciu o które będzie analizowana polityka UE wobec państw południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Liczę, że jej wyniki ułatwią odpowiedź na pytanie, czy w stosunkach z południowym sąsiedztwem Bruksela odgrywa rolę tego rodzaju imperium, czy może przypomina westfalskie państwo tudzież klasyczne mocarstwo koncentryczne?

### Między policentryzmem a dyktatem

Relacje łączące region Afryki Północnej i śródziemnomorską część Bliskiego Wschodu z Brukselą zdominował proces barceloński zainicjowany w dniach 27–28 listopada 1995 r. podczas konferencji odbywającej się właśnie w stolicy Katalonii. Jego najważniejszy rzeczywisty przejaw stanowi Program Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (PE), w ramach którego miała rozwijać się trójfilarowa współpraca obejmująca stosunki polityczne i bezpieczeństwa, wymianę finansową i pomoc gospodarczą oraz wspólne projekty w dziedzinie kultury, rozwoju społecznego i pomocy humanitarnej<sup>24</sup>. Ocena proporcji wpływów partnerów współtworzących przedsięwzięcie może przybliżyć do odpowiedzi na pytanie o model geopolityczny wykorzystywany przez UE do kształtowania relacji z południowym sąsiedztwem.

Historia procesu barcelońskiego wskazuje na występowanie zależności między kwestiami przedmiotowymi współpracy obydwu stron Morza Śródziemnego a wektorami ich wzajemnego oddziaływania. Realizacja pierwszego koszyka PE, definiującego w zamyśle stosunki polityczne i elementy polityki bezpieczeństwa, nadaje ugrupowaniu kształt policentryczny, podczas gdy w dziedzinach należących do pozostałych dwóch obszarów zaznacza się wyraźna dominacja Unii jako głównego ośrodka decyzyjnego i propagatora standardów. Przed rozpoczęciem analizy należy

---

do osiągnięcia gotowości bojowej w przeciągu 48 godzin i przeprowadzenia operacji trwającej do 30 dni (lub 120 w przypadku wzmocnienia) w promieniu 6000 km od Brukseli (J. Stańczyk, *Grupy Bojowe jako...*, *op. cit.*, s. 39). Należy jednak zauważyć, że grupom bojowym dano możliwość korzystania z „(...) zasobów operacyjnych i zdolności wojskowych NATO”, poza tym państwa członkowskie często redukują koszty utrzymania wydelegowanych oddziałów, powierzając im jednocześnie inne funkcje, do których należą także zadania związane z uczestnictwem w Sojuszu (J. Stańczyk, *Grupy Bojowe jako...*, *op. cit.*, s. 40; M. Terlikowski, *Grupa bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*. „Biuletyn PISM” 2010, nr 3 (611) s. 211). Inicjatywa trafnie zatem ilustruje nakładanie się i przecinanie struktur neośredniowiecznego imperium.

<sup>23</sup> D. Liszczyk, *Rozwiązanie Unii Zachodnioeuropejskiej*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 76 (684).

<sup>24</sup> P. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, s. 160.

jednak dokładnie zdefiniować ośrodki polityczne, z którymi Unia ma do czynienia po przeciwnej stronie Morza Śródziemnego.

Kulturowa jedność świata arabskiego nadal nie znajduje odbicia w sferze organizacji politycznej społeczeństw, w związku z tym południowa flanka UE składa się z państw westfalskich opartych na zapożyczonej ze Starego Kontynentu koncepcji suwerenności, co (wraz z konfliktem bliskowschodnim) stoi na drodze do wprowadzenia w życie preferowanego przez Brukselę modelu integracji regionalnej, nakreślonego już w deklaracji barcelońskiej, czyli dokumencie programowym partnerstwa. Państwa założycielskie zobowiązały się w nim do podpisywania lokalnych układów rozbrojeniowych oraz promowania regionalnej i subregionalnej współpracy, co miało prowadzić do powstania „strefy pokoju i stabilności w regionie śródziemnomorskim”<sup>25</sup>. Poza tym „zachęcanie do współpracy i integracji regionalnej” zostało tam zdefiniowane jako jeden z trzech celów partnerstwa gospodarczego i finansowego<sup>26</sup>.

Pierwszą znaczącą próbą nawiązania tego rodzaju relacji była Unia Arabskiego Maghrebu, jednocząca Algierię, Libię, Tunezję, Maroko i Mauretanię. Już sam moment zainicjowania tego przedsięwzięcia (1989 r.) wskazuje motywy władz państw biorących w nim udział. Usunięcie zimnowojennego podziału spowodowało konieczność stworzenia w regionie nowej politycznej architektury; Rabat i Algier zawiesiły na kilka lat konflikt o Saharę Zachodnią, nawiązując stosunki dyplomatyczne po dwunastoletniej przerwie; zaś odsunięcie od władzy prezydenta Tunezji Habiba Burgiby poprawiło stosunki między Tunisem a Trypolisem<sup>27</sup>. Ambitny plan integracyjny, zakładający przejście od wzmocnienia powiązań gospodarczych do intensyfikacji współpracy politycznej, nie został zrealizowany nawet w zakresie tych pierwszych, czego dowodem jest fiasko powołania do życia, zapowiedzianej w 1994 r., strefy wolnego handlu<sup>28</sup>. Rok później działalność organizacji zawieszono na skutek ponownego zaostrzenia się wspomnianego konfliktu, który wpisywał się w szerszy kontekst rywalizacji tych państw o prymat w obszarze Maghrebu. Powołana przy tym dosyć złożona sieć wspólnych instytucji pozostała martwą strukturą i za wcześniej jeszcze żeby wyrokować, czy „arabska wiosna” da impuls do jej ożywienia<sup>29</sup>. Zorganizowanie – w lutym 2012 r. – pierwszego od 16 lat szczytu wspomnianego ugrupowania było wydarzeniem wartym odnotowania<sup>30</sup>. Nadzieje na ponowne zbliżenie dwóch największych państw Unii wiązano również z wyborem Abdelaziza Boutefliki na prezydenta Algierii i objęciem marokańskiego tronu przez Mohammeda VI w 1999 r. Te zmiany nie przyniosły dotąd znaczącego postępu w integracji subregionu<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> *Barcelona declaration*, [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf) (01.06.2012).

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> A. Albareda, O. Barba, *Sub-Regionalism in North Africa and the Middle East: Lessons Learned and New Opportunities*, „EuroMeSCO Papers” June 2011, s. 13.

<sup>28</sup> I. Mesdoua, *Will the Arab Spring make the Arab Maghreb Union Bloom?*, <http://thinkafricapress.com/morocco/Arab-spring-arab-maghreb-union-bloom> (01.06.2012).

<sup>29</sup> A. Albareda, O. Barba, *Sub-Regionalism in North Africa...*, *op. cit.*, s. 14.

<sup>30</sup> I. Mesdoua, *Will the Arab Spring...*, *op. cit.*

<sup>31</sup> A. Albareda, O. Barba, *Sub-Regionalism in North Africa...*, *op. cit.*, s. 14.



Nie należy przy tym zapominać, że północnoafrykańska rewolucja ominęła zwaśnione strony, zatem nie doszło tam do wymiany klas politycznych, a co się z tym wiąże, perspektywy rozwiązania głównego politycznego problemu omawianej organizacji są nadal mgliste. Co więcej, nie wiadomo jeszcze, jaki wpływ wywrze zmiana władzy w krajach Maghrebu objętych przez „arabską wiosnę” na rozwiązanie konfliktów terytorialnych, w które uwikłały je obalone reżimy. W czasach Muammara Kaddafiego Trypolis zgłaszał bowiem pretensje do południowo-wschodnich terytoriów Algierii, łącząc to z kontrowersją dotyczącą przebiegu granicy morskiej z Tunezją<sup>32</sup>. Poza tym sama stabilność wewnętrzna porewolucyjnej Libii budzi poważne wątpliwości. Przewrót z 2011 r. odsłonił plemienną strukturę polityczno-społeczną tego państwa, która naraża je na ciągłe ryzyko konfliktu i konieczność budowania koalicji celem utrzymania podstawowej spójności politycznej<sup>33</sup>.

Bardziej obiecującą lokalną inicjatywą wydaje się Porozumienie z Agadiru, zawarte przez Maroko, Tunezję, Egipt i Jordanię w 2004 r. na bazie deklaracji ogłoszonej w tym samym mieście trzy lata wcześniej<sup>34</sup>. Treść wspomnianego dokumentu wyraźnie opiera się na wzorcach zaczerpniętych z Unii Europejskiej, co objawia się choćby w przyjęciu przez umawiające się strony eurośródziemnomorskich zasad pochodzenia towarów oraz porozumień sektorowych i ustaleń w sprawie harmonizacji przepisów dotyczących zamówień publicznych czy ochrony własności intelektualnej. Poza tym deklaracja zawiera bezpośrednie odwołanie do procesu barcelońskiego i dwustronnych układów stowarzyszeniowych łączących państwa członkowskie z UE<sup>35</sup>. Mamy tu zatem do czynienia z próbą wdrażania europejskiej koncepcji mocarstwowej opartej na modelu neośredniowiecznym, dopuszczającym policentryzm pod warunkiem dostosowania się państw trzecich do wybranych rozwiązań pochodzących z imperialnego centrum. Podstawowym elementem układu jest utworzenie, działającej od 2007 r., strefy wolnego handlu produktami przemysłowymi i rolnymi, zaś wymiar polityczny bloku pozostaje nadal w sferze domniemań<sup>36</sup>.

Pewne zwiastuny politycznej i gospodarczej subregionalizacji pojawiły się również w Maszreku na skutek zbliżenia turecko-syryjskiego obserwowanego w pierwszej dekadzie XXI w. Proces był wpisany w plan aktywizacji politycznej Ankarę w świecie arabskim, obliczony prawdopodobnie na uzyskanie statusu mocarstwa regionalnego, który wzmocniłby pozycję Turcji w obliczu przeciągających się negocjacji akcesyjnych z Brukselą. Droga do wznowienia dialogu między tym państwami

<sup>32</sup> P. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie...*, *op. cit.*, s. 88.

<sup>33</sup> System władzy pułkownika Muammara Kaddafiego też nie abstrahował od lokalnych tożsamości, opierając się na porozumieniu plemion al-Kadaffa i Magariha oraz największej libijskiej grupy Warfalla. P. Sasnal, *Libya: Too Hot to Handle*, March 2011, s. 3–4.

<sup>34</sup> A. Kołakowska, *Porozumienie z Agadiru. Unia Europejska jako promotor współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM” 2005, nr 2 (249), s. 1285; *Agadir Agreement*, <http://www.agadiragreement.org/AgadirAgreement/Agreementtext.aspx> (10.06.2012).

<sup>35</sup> *Ibidem*, A. Kołakowska, *Porozumienie z Agadiru...*, *op. cit.*, s. 1285.

<sup>36</sup> J. Zajac, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010, s. 195.

została otwarta po aresztowaniu przywódcy Partii Pracujących Kurdystanu Abdullaha Öcalana, osłabiającego tę organizację, otrzymującą wcześniej wsparcie z Damaszku. Tolerowanie kurdyjskich bojowników na terytorium Syrii doprowadziło w 1998 r. obydwu państwa niemalże na skraj konfliktu zbrojnego, powodując przesilenie, po którym Hafez i Baszar al-Asadowie zrezygnowali z poparcia dla kurdyjskiego ruchu niepodległościowego<sup>37</sup>. Skutkiem było znacznie ożywienie stosunków gospodarczych, wzmocnionych dodatkowo poprzez podpisanie porozumienia o wolnym handlu z 1997 r. i założenie (w tym samym roku) Turecko-Syryjskiej Rady Współpracy Wysokiego Szczebla<sup>38</sup>. Inicjatywę uzupełniono zawarciem przez wspomniane państwa podobnych porozumień z Libanem i Jordanią, co doprowadziło do powstania, łączącej te cztery państwa, strefy wolnego handlu i uruchomiło proces wyłaniania się inicjatywy integracyjnej zwanej Czerostronną Radą Współpracy (Quartet Cooperation Council)<sup>39</sup>. Nie wiadomo, w jakim kierunku miał iść proces rozwoju tej formacji integracyjnej, ale trudno spodziewać się od Ankary poprzestania na samej kooperacji gospodarczej. Został jednak gwałtownie wstrzymany poprzez destabilizację wewnętrzną w Syrii, spowodowaną przez – wyraźnie inspirowane wydarzeniami w Egipcie, Tunezji i Libii – wystąpienia skierowane przeciwko urzędującemu prezydentowi. W chwili ukończenia tekstu w syryjskiej prowincji Dara i mieście Oms nadal toczą się walki oddziałów Armii Wolnej Syrii (warunkowo wspieranej przez polityczną strukturę nazwaną Syryjską Radą Narodową)<sup>40</sup>. Turcja zawiesiła wspomniane porozumienie o wolnym handlu i przyjęła na swoim terytorium przywódców obydwu opozycyjnych ruchów. Uznał je też Liban, którego władze zmuszone jednak zostały do prowadzenia ostrożniejszej polityki wobec silniejszego sąsiada i niedawnego okupanta, co objawiło się sprzeciwem Bejrutu wobec sankcji nałożonych na reżim al-Asada przez Ligę Państw Arabskich<sup>41</sup>. Sytuację komplikuje dodatkowo możliwość nawrotu tendencji odśrodkowych w samej Turcji. Postęp dokonany przez rządy AKP na drodze do rozwiązania problemu kurdyjskiego (zwłaszcza po tzw. „kurdyjskim otwarciu” ogłoszonym w 2009 r. przez premiera Recepa Tayyipa Erdogana) nie oznacza zakończenia działalności przez – inspirowane dodatkowo autonomizacją irackiego Kurdystanu – ruchy niepodległościowe i autonomizacyjne reprezentujące tę etniczną mniejszość<sup>42</sup>. Istnieje ryzyko, że odsunięcie się Ankary od al-Asada ponownie zaogni ten konflikt. W marcu 2012 r. przywódca PKK Murat Karayilan zagroził atakiem w przypadku podjęcia przez wojsko tureckie akcji zbrojnej

<sup>37</sup> A. Almuedo, *New Turkish Foreign Policy towards the Middle East: Neither so New, Nor so Turkish*, 2011, s. 23.

<sup>38</sup> A. Albareda, O. Barba, *Sub-Regionalism in North Africa...*, *op. cit.*, s. 21.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 21–22.

<sup>40</sup> *Syrien sichert Einhaltung der Waffenruhe zu*, <http://www.faz.net/aktuell/politik/arabische-welt/annan-in-teheran-syrien-sichert-einhaltung-der-waffenruhe-zu-11714789.html> (01.06.2012); P. Sasnal, *Początki wojny domowej w Syrii*, „Biuletyn PISM” 2012, nr 6 (871).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *No Better with no Uncle Sam*, „The Economist”, <http://www.economist.com/node/21552604?fsrc=scn/tw/te/rfd/pe> (01.06.2012).

w Syrii, zaś tamtejsza kurdyjska mniejszość na razie dystansuje się od opozycji, co w przypadku zwycięstwa sił wiernych prezydentowi może doprowadzić do odnowienia dawnego sojuszu<sup>43</sup>.

W obliczu trudności z wyłonieniem nowych ośrodków politycznych, Unii Europejskiej pozostają indywidualne kontakty z rządami narodowych państw Południa, które relacje usiłowała zinstytucjonalizować w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego i poskładać w integracyjną strukturę opartą na strefie wolnego handlu. Już historia pierwszych szczytów śródziemnomorskich, czyli głównego plenarnego organu partnerstwa (odpowiadającego za przegląd implementacji deklaracji barcelońskiej oraz decyzje strategiczne dotyczące rozwoju przedsięwzięcia) dowodzi, że nie może tu być mowy o dyktacie Brukseli, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii politycznych. Najbardziej spektakularnym niepowodzeniem strony unijnej było fiasko podpisania *Karty pokoju i stabilności*, czyli dokumentu określającego środki budowania bezpieczeństwa w regionie. Brukselska wizja, zakładająca wykorzystanie znanych z KBWE środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (CBM), została zakwestionowana już podczas pierwszego ze spotkań w stolicy Malty. *Explicite* odrzucona na następnej konferencji w Stuttgarcie, gdzie zamieniono ją na minimalistyczny pomysł o nazwie „środków budowania zaufania”, w którym pośpiesznie zmieszczono inicjatywy w rodzaju sieci instytutów badawczych (EuroMesCo), współpracy służb ratowniczych czy „seminariów maltańskich” dla dyplomatów<sup>44</sup>. Można zatem mówić o powstaniu karykatury pierwotnych założeń, obalonych przez południowych partnerów ze względu na konflikty między krajami arabskimi a Izraelem (właśnie w 2000 r. runął proces pokojowy z Oslo) oraz wzajemną rywalizację tych pierwszych. Moment zdjęcia Karty z porządku obrad konferencji (tym razem w Marsylii) był tym dotkliwą porażką UE, że wspomniany szczyt miał dokonać podsumowania pięciu lat partnerstwa i zdynamizować cały projekt, na czym szczególnie zależało Paryżowi starającemu się odebrać hiszpańskiej dyplomacji palmę pierwszeństwa w zakresie kreowania polityki UE wobec krajów Śródziemnomorza<sup>45</sup>.

Mimo wysokiej wrażliwości procesu barcelońskiego na wydarzenia zewnętrzne, intifada Al-Aksa i zamach z 11 września nie przerwały aktywności UE w omawianym regionie, czego dowiódł program prac (*Work Programme*) przyjęty na kolejnym spotkaniu w Walencji. Z inicjatywy Unii strony powróciły do dialogu w dziedzinie bezpieczeństwa i praw człowieka, co miało znaleźć praktyczny wyraz w stosowaniu środków dyplomacji prewencyjnej oraz utworzeniu Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego z funkcją konsultacyjnego forum<sup>46</sup>. Postanowiono również rozwijać współpracę w obszarach, na których szczególnie wówczas zależało mocarstwu, czyli imigracji oraz zwalczaniu terroryzmu, zorganizowanej przestępczości

<sup>43</sup> Zobacz: Y. Schleifer, *Dreams of Kurdistan. Foreign Policy*, May 25 2012, [http://www.foreign-policy.com/articles/2012/05/25/dreams\\_of\\_kurdistan](http://www.foreign-policy.com/articles/2012/05/25/dreams_of_kurdistan) (01.06.2012).

<sup>44</sup> P. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie...*, *op. cit.*, s. 171–173.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> A. Kołakowska, *Ten years of the Euro-Mediterranean Partnership – accomplishments and prospects*, „PISM Research Papers” 2006, nr 3, s. 29.

i przemytu narkotyków. Trudno wskazać jednoznacznie konkretne skutki tych porozumień, zwłaszcza w odniesieniu do demokratyzacji państw Południa, większość których aż do 2011 r. była kontrolowana przez autorytarne reżimy, stanowiące odrębne ośrodki władzy opierające się naciskom obliczonym na przyłączenie do europejskiego imperium pojmowanego na modłę „koncentryczną” (przynajmniej w odniesieniu do kwestii politycznych).

W pierwszej dekadzie XXI w. pojawiły się dwie unijne inicjatywy, w które wpisany był zamiar pewnej policentryzacji stosunków z interesującym mnie regionem. Pierwsza, uruchomiona w 2004 r., to Europejska polityka sąsiedztwa (EPS) – program mający na celu zapobieżenie wykluczeniu ze strefy europejskich wpływów ościennych państw, którym nie zaproponowano przystąpienia do Unii. EPS przewiduje finansowanie współpracy transgranicznej, współpracę z unijnymi agencjami i instytucjami oraz wsparcie techniczne i polityczne, czyli (jak określił to Romano Prodi) „wszystko poza udziałem w instytucjach”<sup>47</sup>. W założeniu chodzi zatem o pogłębienie współpracy bez narzucania przedakcesyjnych reżimów. Nie należy jednak zapominać, że zasady EPS powstały w Brukseli bez udziału zainteresowanych partnerów i nie nosi ona znamion ugrupowania integracyjnego, poprzestając na przyjęciu pewnych priorytetów i środków regulujących politykę wobec wybranych sąsiadów, opartą zresztą na podstawach bilateralnych.

Bardziej interesującą próbą pogodzenia suwerenności południowych partnerów z umacnianiem ich przynależności do unijnego mocarstwa była francuska inicjatywa „Unii Śródziemnomorskiej”, oparta na zasadzie neośredniowiecznej policentryczności połączonej z przecinaniem się granic politycznej zależności. Pomysł zgłosił w 2007 r. późniejszy prezydent Francji Nicolas Sarkozy, proponując stworzenie paralelnej wobec UE struktury konsultacyjno-instytucjonalnej wzorowanej na G8 i angażującej jedynie śródziemnomorskie kraje unijne<sup>48</sup>. Wprowadzenie w życie tego projektu komplikowałoby sieć powiązań między politycznymi partnerami, rozszerzając formułę procesu barcelońskiego, w ramach której partnerstwu eurośródziemnomorskiemu i Europejskiej polityce sąsiedztwa przypadłaby w udziale rola integrowania południowego wybrzeża Morza Śródziemnego z całym imperium, zaś nowe forum stanowiłoby dodatkowy środek spajający obydwie brzegi (projekt miał obejmować również Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Chorwację i Monako) oraz realizujący polityczne ambicje południowych członków UE, zwłaszcza Francji. Okazało się jednak, że taka formuła integracyjna jest nie do przyjęcia dla części państw członkowskich, szczególnie tych leżących na północy i bardziej zainteresowanych prowadzeniem aktywnej polityki wschodniej niż relacjami z Afryką Północną oraz niechętnych finansowaniu przedsięwzięć, na których implementacje miałyby ograniczony wpływ<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011, s. 18–19.

<sup>48</sup> A. Szymański, B. Wojna, *Unia dla Morza Śródziemnego – nowe forum współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 32 (500), s. 1901.

<sup>49</sup> Kluczowe znaczenie miał sprzeciw Niemiec, wyrażony przez kanclerz Angelę Merkel oraz ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmaiera i podparty przez nich argumentem zagrożenia dezintegracją UE przez finansowanie ze wspólnego budżetu projektów służących jedynie

Negocjacje stanowiły zresztą okazję do uzyskania poparcia Francji dla powstającego właśnie Partnerstwa Wschodniego, którą wykorzystwała polska dyplomacja, akceptując za tę cenę finalny projekt nazwany Unią dla Morza Śródziemnego (UMŚ)<sup>50</sup>. Stanowił on wersję poszerzoną pierwotnego pomysłu, obejmującą wszystkie państwa członkowskie UE oraz 16 krajów partnerskich. Ta powszechność przyczyniła się do tego, że UMŚ *de facto* powieliła zadania realizowane już przez PEŚ i EPS. Miała przy tym korzystać z organów stworzonych i funkcjonujących w ramach procesu barcelońskiego: Rady Eurośródziemnomorskiej (obradującej w składzie ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów sektorowych), Wysokich Przedstawicieli (dawnego Komitetu Eurośródziemnomorskiego) oraz Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego, uzupełniając je o własne zaplecze instytucjonalne w postaci ulokowanego w Barcelonie sekretariatu, stałego wspólnego komitetu, kohabitacyjnej Prezydencji sprawowanej wspólnie przez kraje z przeciwstawnych brzegów Morza Śródziemnego oraz cykliczne spotkania szefów państw i rządów<sup>51</sup>.

Wprowadzenie łączonej prezydencji oraz przeniesienie dialogu na najwyższy szczebel to decyzje, które mogłyby wspomóc policentryzację procesu barcelońskiego, gdyby tylko funkcjonowały w praktyce. Jak dotąd jednak nie udało się ich uruchomić na skutek zadrażnień wywoływanych przez eskalację konfliktu bliskowschodniego, przewroty polityczne w niektórych państwach partnerskich oraz komplikacje związane z implementacją Traktatu z Lizbony. Od 2008 r. nie odbył się żaden szczyt przywódców państw UMŚ. Spotkanie zaplanowane na rok 2009 zostało zbojkotowane przez polityków arabskich w proteście przeciwko operacji „płynny ołów” realizowanej przez IDF w strefie Gazy. Podobny los spotkał zebranie ministrów spraw zagranicznych, które rok później zostało zignorowane przez reprezentantów państw arabskich z uwagi na obecność izraelskiego ministra Avigdora Liebermana – znanego z kontrowersyjnych wypowiedzi szefa nacjonalistycznej partii *Yisrael Beiteinu*<sup>52</sup>.

Nie ma zgody co do obsady „północnej” prezydencji. Od początku (na razie bezterminowo) pełni ją prezydent Francji, ale w myśl Traktatu z Lizbony Unię winna reprezentować „trojka”, czyli przewodniczący Rady Europejskiej, wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwo sprawujące prezydencję w Radzie UE, co dodatkowo utrudnia sprawę. Poza tym „południowa” prezydencja również wakuje, ponieważ dwuletni okres jej sprawowania upłynął w 2010 r., a szczyt uprawniony do wybrania następnej do tej pory się nie odbył.

---

interesom wybranych państw członkowskich. Rząd RFN namawiał też pozostałe państwa UE do ograniczenia wpłat do budżetu Sekretariatu Unii dla Morza Śródziemnego (R. Ayad, S. Gadi, *The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation: The Role of the Union for the Mediterranean*, „EuroMeSCo Paper” 2011, nr 7, s. 10, 18). Warto jednak dodać, że rządy Włoch i Hiszpanii również opowiadały się za powiększeniem nowego ugrupowania o wszystkie państwa członkowskie UE, obawiając się dominacji Francji w obszarze Maghrebu i Maszreku. B. Wojna, *Trudne początki Unii dla Morza Śródziemnego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 1, s. 92–93.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 97.

<sup>51</sup> R. Ayad, S. Gadi, *The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 16.

Co więcej, sprawowanie tej funkcji przez skompromitowanego i odsuniętego od władzy prezydenta Hosniego Mubaraka zaszkodziło wizerunkowi całej inicjatywy, zwłaszcza w zrewoltowanych krajach arabskich<sup>53</sup>.

Pewną szansą dla policentryzmu we wzajemnych relacjach UE i południowego sąsiedztwa mogą być przemiany polityczne, zapoczątkowane w 2011 r. wskutek serii przewrotów zwanej „arabską wiosną”. Niewykluczone, że sprawdzą się przewidywania Helle Malmvig o – spowodowanej przez wspomniane wydarzenia – rekonfiguracji układu sił i sojuszy na Bliskim Wschodzie, wskutek której tradycyjne podziały na obozy pro- i antyzachodni oraz szyicki i sunnicki zostaną rozmyte na rzecz konfrontacji między państwami reformującymi się i dążącymi do podtrzymania *status quo*<sup>54</sup>. Zgadzam się również z opinią wspomnianej badaczki, że ewentualne przeobrażenia w tym zakresie mogą wzmocnić polityczną niezależność Egiptu (zwiększyć presję wywieraną przez Kair na Jerozolimę, wzmóc aktywność dyplomatyczną w dziedzinie pośrednictwa w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych, doprowadzić do normalizacji stosunków z Iranem) od UE i Stanów Zjednoczonych, co wcale jednak nie musi oznaczać opuszczenia europejskich struktur imperialnych. Dobrą ilustracją tej tezy jest sygnalizowana na początku 2011 r. przez tamtejszą tymczasową radę wojskową niechęć wobec ingerencji z zewnątrz (w tym z Brukseli), która nie przeszkodziła jednak kairskim władzom w rozpoczęciu rokowań z Komisją Europejską w sprawie utworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu z UE (DCFTA)<sup>55</sup>.

Sukcesy ugrupowań islamistycznych w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w Tunezji (23 października 2011 r.) i w Egipcie (w trzech turach między 28 listopada 2011 r. a 11 stycznia 2012 r.) również mogą przyczynić się wytworzenia wspomnianego policentrycznego systemu równowagi w relacjach z UE. Po ugrupowaniu An-Nahda (Odnowa) oraz Bractwie Muzułmańskim można spodziewać się bardziej krytycznego stosunku do polityki Zachodu, ale zdaje się, że obydwie partie zaakceptowały demokrację przedstawicielską jako model działania oraz modernizacyjny kurs w odniesieniu do polityki gospodarczej, *ergo* ich polityczne sukcesy (reprezentanci An-Nahdy zajęli blisko 42% miejsc w tunezyjskim Zgromadzeniu Konstytucyjnym, zaś posłowie stworzonej przez egipskie Bractwo Partii Wolności i Sprawiedliwości – ponad 47% w kairskim odpowiedniku tegoż) nie muszą oznaczać politycznej i gospodarczej separacji od Europy, ani radykalnej reislamizacji stosunków społeczno-obyczajowych we wspomnianych państwach. Kierownictwo pierwszego z wymienionych ugrupowań jeszcze przed wyborami zadeklarowało przywiązanie do demokracji i sprawiedliwości w ramach tunezyjskiej tożsamości narodowej,

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Interwencja sił saudyjskich w Bahrajnie z 2011 r. – lubo wpisująca się w rywalizację szyicko-sunnicką – może być zwiastunem tej nadchodzącej zmiany, podobnie jak zaproszenie Maroka i Jordanii do zrzeszającej „naftowe monarchie” Rady Współpracy Zatoki Perskiej. H. Malmvig, *The Arab Uprisings And The New Geopolitics Of The Middle East*, „EuroMeSCo Brief” 2012, nr 33, s. 3–4.

<sup>55</sup> B. Wojna, *Unia Europejska wobec arabskiej wiosny...*, *op. cit.*, s. 10; <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=766> (01.06.2012).

zaś konserwatywny odłam Bractwa jest równoważony przez umiarkowane skrzydło, reprezentujące wykształconą i zamożną egipską klasę średnią<sup>56</sup>. Warto przy tym dodać, że znaczny wpływ na politykę tej organizacji może być wywierany przez środowisko najważniejszego centrum teologicznego współczesnego islamskiego świata, którym jest kairski uniwersytet Al-Azhar, stanowiący jednocześnie matecznik umiarkowanej myśli fundamentalistycznej, łączącej treści konserwatywne z przekonaniem o potrzebie kontynuowania modernizacji na wzór zachodni<sup>57</sup>.

Wspomniane wyżej przemiany mogą stanowić dowód sukcesu europejskiego mocarstwa oraz wskazywać na neośredniowieczny (w kontekście liczby ośrodków władzy) charakter jego imperialnej polityki wobec południowego sąsiedztwa. W pierwszej połowie 2012 r. za wcześnie jeszcze na miarodajne prognozy dotyczące politycznej przyszłości transformujących się państw, zwłaszcza w obliczu dobrego wyniku salafickiej partii al-Nour we wspomnianych egipskich wyborach parlamentarnych, potencjalnie destabilizującej decentralizacji Libii i pełzającej wojnie domowej w Syrii. Nie należy jednak lekceważyć faktu, że w dwóch istotnych państwach Afryki Północnej po raz pierwszy odbyły się wolne wybory do organów przedstawicielskich, a zatem uczyniono krok w kierunku wprowadzenia standardów politycznych sprowadzonych z Europy. Nie jest to jednak efekt planowanego oddziaływania Brukseli, mimo pojawienia się demokratyzacji regionu wśród celów zawartych w deklaracji barcelońskiej z 1995 r. Stosowanie przez obalone i nadal funkcjonujące reżimy ograniczania wolności słowa, instrumentalne traktowanie przez nie administracji, służb i sądownictwa wykorzystywanych do walki z opozycją oraz brak wpływu społeczeństw na skład elit politycznych w pierwszym dziesięcioleciu działania PEŚ nie zniechęciły UE do pospisywania umów stowarzyszeniowych z wszystkimi południowymi partnerami (włączając w to Egipt, Tunezję i Syrię). Doprawdy trudno nie przyłączyć się do chóru badaczy i publicystów, którzy wskazują na taktyczną koncentrację Brukseli zapewnienia stabilności regionu. Polityka ta sprowadzała się do gwarantowania legitymizacji autorytarnych systemów politycznych i ich personalnej obsady w zamian za ciągłość dostaw surowców energetycznych, powstrzymanie presji migracyjnej i islamistycznego terroryzmu oraz poszerzenie rynku dla europejskiej produkcji.

Ilustracją tego kursu była ostrożna reakcja na wystąpienia przeciwko rządowi Zin Al-Abidina Ben-Alego i Hosniego Mubaraka w grudniu 2010 r. i styczniu 2011 r., jej najbardziej spektakularny element stanowiła początkowo operacja Hermes 2011, zorganizowana z inicjatywy włoskiego rządu dla wzmocnienia ochrony południowych granic UE w obliczu spodziewanej fali migracyjnej<sup>58</sup>. Dopiero ucieczka tunezyjskiego

<sup>56</sup> M. Dudkiewicz, P. Sasnal, *Scena polityczna w Tunezji przed wyborami do Narodowego Zgromadzenia Konstytucyjnego*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 95 (844), s. 2535; Ed. Husain, *Feuding Brothers*, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/05/feuding\\_brothers?page=0,0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/05/feuding_brothers?page=0,0) (08.11.2011).

<sup>57</sup> Zobacz: J. Zdanowski, *Współczesna muzułmańska myśl społeczno-polityczna. Nurt Braci Muzułmanów*, Warszawa 2009.

<sup>58</sup> Zwiększona presja migracyjna wywołała największy niepokój w Rzymie i Paryżu. Na nadzwyczajnym dwustronnym spotkaniu na szczycie premier Włoch Silvio Berlusconi i prezydent Francji Nicolas Sarkozy ustalili treść wspólnego listu skierowanego do przewodniczącego Rady Europej-

prezydenta do Arabii Saudyjskiej (14 stycznia 2011 r.) spotkała się z pierwszymi działaniami UE, sygnalizującymi jej poparcie dla opozycji. Inicjalne posunięcia przybrały skromną formę misji dyplomatów Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i zamrożenia aktywów Ben-Alego i jego rodziny<sup>59</sup>. Wysoka przedstawiciel Catherine Ashton oraz komisarz ds. rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa Štefan Füle zaferowali też pomoc w przeprowadzeniu wyborów i transformacji demokratycznej, ale wysoka przedstawiciel odwiedziła Tunis dopiero 14 lutego, przywoząc decyzję o przyznaniu krajowi dodatkowego kredytu przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz wyasygnowaniu niewielkiej sumy 17 mln euro na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i demokracji<sup>60</sup>. Te fakty nie powinny jednak prowadzić do pochopnej konkluzji o izolacjonizmie UE i jej rzekomym braku zainteresowania aktywną polityką zagraniczną. Świadczą tylko o pewnej opieszałości w reagowaniu jej organów na gwałtowne zmiany sytuacji politycznej, co w omawianym wypadku nie odróżniało jej od „westfalskich” Stanów Zjednoczonych (acz zakulisowe kontakty z przejmującą władzę egipską armią świadczą o większej sprawności Waszyngtonu w prowadzeniu skutecznej polityki w momentach przełomowych dla regionu)<sup>61</sup>.

Bruksela potrzebowała czasu na zredefiniowanie środków obrony swoich interesów oraz stworzenie planu działania wobec państw gotowych do ewentualnych reform wewnętrznych. Okazało się zresztą, że katalog celów realizowanych dotąd w ramach procesu barcelońskiego odpowiada właściwie obecnej sytuacji, konieczne stało się jedynie inne rozłożenie akcentów. Nowa inicjatywa Brukseli, reorganizująca priorytety w relacjach z południowym sąsiedztwem, zyskała nazwę „śródziemnomorskiego partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu” i została przyjęta już w marcu 2011 r. (prace nad nią zbiegły się z trwającym akurat przeglądem EPS, a zdaniem Natalie Tocci omawiany projekt był wynikiem tegoż)<sup>62</sup>. Za jej podstawowe elementy uznano:

---

skiej Hermana van Rompuy a i szefa Komisji Europejskiej Jose Barroso, w którym zawarli szereg propozycji zmierzających do ograniczenia imigracji do UE. Wśród postulatów znalazły się m.in.: utworzenie nowego partnerstwa z państwami Południa zapewniającego współpracę w przeciwdziałaniu napływu nielegalnych imigrantów, umocnienie solidarności z państwami przyjmującymi migrantów poprzez uruchamianie specjalnych funduszy do dyspozycji tych pierwszych, wzmocnienie kompetencji Agencji Frontex i powołanie do życia jej śródziemnomorskiego biura oraz liberalizacja możliwości jednostronnego przywracania kontroli granicznej przez państwa grupy Schengen w przypadku, gdy któryś z krajów członkowskich tej formacji stworzy zagrożenie dla bezpieczeństwa partnerów. Propozycje Włoch i Francji nie zyskały jednak akceptacji Komisji Europejskiej, która w zamian zaproponowała wprowadzenie znacznie łagodniejszego, stosowanego po decyzji podjętej na szczeblu unijnym, mechanizmu czasowego przywracania wspomnianej kontroli wobec państwa stwarzającego problemy. M. Nodzykowski, P. Rakowski, *Wydarzenia w Afryce Północnej a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3, s. 28–29.

<sup>59</sup> B. Wojna, *Unia Europejska wobec arabskiej wiosny...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> P. Sasnal, *Między stagnacją a stabilizacją. Stany Zjednoczone wobec społeczno-politycznych zmian w Afryce Północnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3, s. 60–63.

<sup>62</sup> Założenia śródziemnomorskiego partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu znalazły się w komunikacie skierowanym 3 marca 2011 r. przez Komisję Europejską i wysoką



- wspieranie demokratycznej transformacji i tworzenia instytucji ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień: ochrony podstawowych wolności, reform systemów konstytucyjnych i wymiaru sprawiedliwości oraz walki z korupcją;
- rozwój współpracy z mieszkańcami, zwłaszcza w kontekście tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i intensyfikacji kontaktów międzyludzkich, dotyczących przede wszystkim młodych pokoleń;
- wsparcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego – zapewniającego korzyści wszystkim obywatelom – realizowane poprzez: pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, zwiększanie dostępu do kształcenia ogólnego i zawodowego, reformy systemów edukacji i opieki zdrowotnej oraz wsparcie rozwoju najbiedniejszych regionów<sup>63</sup>.

Mamy tu do czynienia z powrotem do haseł znanych z deklaracji barcelońskiej (zwłaszcza z II i III koszyka, czyli dziedzin kooperacji gospodarczej i finansowej oraz współpracy społecznej, kulturalnej i humanitarnej), ale wyraźnie zmodyfikowano ich hierarchie, rezygnując z niektórych treści<sup>64</sup>. Pierwszy szkic programu nowego partnerstwa pomija kwestie bezpieczeństwa – tak istotne dla zachowania pożądanej dotychczas stabilności regionu – oraz sprawę powstrzymywania migracji i terroryzmu, która wywoływała kontrowersję wśród południowych sąsiadów, dysponujących inną definicją drugiego z tych zjawisk (wyłączając działalność organizacji palestyńskich) i zainteresowanych liberalizacją unijnej polityki wizowej. Tuż pod trzema cytowanymi wyżej punktami mieści się, co prawda, lista doraźnych działań, planowanych przez UE celem wzmocnienia południowych granic bloku, ale brak kontroli migracji wśród podstawowych priorytetów i umieszczenie tam (znanych oczywiście wcześniej) projektów wymiany młodzieży świadczy o dostrzeżeniu przez Brukselę relacji łączących polityczne zmiany w świecie arabskim z perspektywą pewnej radykalizacji stanowisk rządów reformujących się państw w odniesieniu do kwestii spornych. Być może jest to zwiastun pogłębiania policentryczności bloku, który UE próbuje formować z południowymi sąsiadami przynajmniej od 1995 r., ale obecnie jest jeszcze zbyt wcześnie na zaproponowanie miarodajnej diagnozy, zwłaszcza w obliczu wspomnianej wyżej włosko-francuskiej reakcji na wzrost imigracji z Południa wywołany przewrotami w Tunezji i Libii.

Charakter relacji gospodarczych Unii Europejskiej z jej południowym sąsiedztwem utrudnia zakwalifikowanie ich do kategorii układów policentrycznych. Znaczne – wskazujące w niektórych przypadkach wręcz na jednostronne uzależnienie –

---

przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Rady Regionów (*Joint Communication to The European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions*, [http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf) (01.06.2013); N. Tocci, *The European Union and The Arab Spring: a (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy*, „EuroMeSCo Brief” 2011, nr 2, s. 2.

<sup>63</sup> [http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf) (28.06.2012).

<sup>64</sup> Zobacz: J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2002, s. 112–115.

dysproporcje we wzajemnej wymianie handlowej, niski poziom handlu między państwami Południa oraz uzależnienie współpracy gospodarczej od decyzji Brukseli, zmuszonej do szukania kompromisu między ekonomicznymi interesami państw członkowskich sprawiają, że można mówić o koncentrycznym systemie zależności o zdefiniowanym centrum i sferach peryferyjnych.

W oparciu o kryterium przedmiotów wymiany handlowej państwa PEŚ nienależące do UE można przyporządkować do trzech grup: kraje uprzemysłowione handlujące głównie wyrobami wysokoprzetworzonymi (Turcja, Izrael), dostarczyciele surowców energetycznych (Algieria – 97,6% wartości eksportu do UE w 2011 r., Libia – 98,3%, Syria – 84,5%), państwa peryferyjne dostarczające usługi turystyczne i tanią siłę roboczą<sup>65</sup>. Ten prosty podział pokrywa się częściowo ze stopniem gospodarczego zbliżenia do imperialnego centrum. Prym wiodą uczestnicy najbliższego kręgu. Turcja była jednym z pierwszych krajów regionu, z którym EWG podpisała umowę stowarzyszeniową (w 1963 r.), zaś od 1996 r. jej gospodarka jest powiązana z UE poprzez unię celną. Natomiast Izrael od 1989 r. korzysta ze strefy wolnego handlu wyrobami przemysłowymi, łączącej go z państwami członkowskimi wspomnianej organizacji. Pozostałe kraje – za wyjątkiem Libii i Mauretanii – cieszą się jedynie przywilejami wynikającymi z układów stowarzyszeniowych podpisanych w pierwszej dekadzie funkcjonowania PEŚ. Wszystkie państwa PEŚ i UMŚ (poza Jordanią – 2 miejsce) łączy prymat UE na liście partnerów handlowych, acz zachodzą oczywiście różnice w zakresie udziału handlu ze wspólnym rynkiem w ogólnej wartości wymiany prowadzonej przez nie z zagranicą. Zależność ta dotyczy również państw o statusie obserwatora przy PEŚ (tabela 1)<sup>66</sup>.

Ta sytuacja pozwala Unii Europejskiej na wykorzystywanie sankcji gospodarczych jako środka politycznego, stosowanego wobec większości państw ze względu na niskie koszty retorsji, czego w chwili ukończenia tekstu doświadcza Syria, której eksport na wspólny rynek został wstrzymany. Państwa PEŚ (z wyłączeniem Turcji) odebrały w 2011 r. 5,1% unijnego eksportu, generując przy tym 4,3% importu wspólnego rynku (łącznie 4,9% wartości handlu zagranicznego EU), a zatem występuje niewielka zależność Brukseli od ich gospodarek<sup>67</sup>. Poza tym prawdopodobieństwo, że rządy wspomnianych państw potrafiłyby zająć wspólne stanowisko w tak istotnej sprawie jak bojkot handlowy UE jest minimalne, zwłaszcza, że znajduje się wśród nich Izrael. Groźne dla południowych państw unijnych mogłoby okazać się jedynie przerwanie dostaw algierskiego gazu i libijskiej ropy, ale silne uzależnienie wspomnianych producentów od sprzedaży surowców energetycznych i ich europejskich nabywców ogranicza ryzyko wystąpienia takiej sytuacji.

<sup>65</sup> <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> (01.06.2012).

<sup>66</sup> Dla wszystkich wymienionych w tabeli państw UE stanowi największe źródło importu, a dla większości także najważniejszego odbiorcę eksportu. Wyjątki stanowią Izrael (2 miejsce po USA), Liban (3 miejsce po Syrii i ZEA), Syria (2 miejsce po Iraku), Mauretania (2 miejsce po Chinach) i oczywiście Jordania (7 miejsce po USA, Iraku, Indiach, Arabii Saudyjskiej, ZEA i Syrii). *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

Tabela 1

**Udział Unii Europejskiej w wymianie handlowej państw  
Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego w 2011 r.**

|  | <b>Państwo</b>        | <b>Udział UE w eksporcie</b> | <b>Udział UE w imporcie</b> | <b>Łączny udział UE w wymianie handlowej</b> |
|--|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|--|
| 1  | Tunezja               | 72,1%                        | 66,9%                       | 69,7%  |
| 2  | Maroko                | 59,1%                        | 50,2%                       | 53,1%  |
| 3  | Algieria              | 49,5%                        | 50,6%                       | 50,0%  |
| 4  | Turcja                | 46,3%                        | 39,3%                       | 42,0%  |
| 5  | Egipt                 | 30,5%                        | 32,6%                       | 31,9%  |
| 6  | Izrael                | 26,6%                        | 34,6%                       | 30,7%  |
| 7  | Liban                 | 9,4%                         | 32,8%                       | 28,9%  |
| 8  | Syria                 | 27,7%                        | 18,0%                       | 21,6%  |
| 9  | Jordania              | 3,7%                         | 20,1%                       | 15,5%  |
| 10   | Autonomia Palestyńska | brak danych                  | brak danych                 | brak danych                                  |
| <b>Państwa o statusie obserwatora przy Partnerstwie Eurośrodkziemnomorskim</b> |                       |                              |                             |  |
| 1  | Libia                 | 76,50%                       | 41,60%                      | 64,90%                                       |
| 2  | Mauretania            | 31,30%                       | 44,20%                      | 38,30%                                       |

Źródło: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> (05.08.2012).

Obraz dopełnia słabość wzajemnych relacji gospodarczych państw południa, której dobrą ilustracją jest udział handlu wewnętrznego Unii Arabskiego Maghrebu w całkowitej wartości ich wymiany handlowej wynoszący zaledwie około 3% (przy analogicznym udziale handlu subregionu z UE osiągającym w tym samym czasie 60%), przy czym jego wartość składa się na 2% PKB krajów członkowskich<sup>68</sup>. Wśród powodów tego stanu należy wymienić nikłą komplementarność gospodarek, słabą konkurencyjność działających w ich obrębie przedsiębiorstw, niedostatki w zakresie infrastruktury transportowej i bariery celno-administracyjne. Trudno liczyć na zmianę w najbliższych latach dzięki działaniu wspomnianego porozumienia z Agadiru. Poziom wymiany handlowej między państwami członkowskimi tego bloku dobrze oddaje 14. miejsce Egiptu na liście partnerów handlowych Maroka (1% wymiany) i 28. pozycja Rabatu w odnośnym rankingu sporządzonym przez Kair (0,6%). Trzeba zaznaczyć, że są to największe państwa członkowskie porozumienia<sup>69</sup>. Większe szanse na stworzenie alternatywnego układu gospodarczego ma z pewnością Turcja, której wschodnia reorientacja polityczna występuje równoległe ze zmianą proporcji kierunków wymiany handlowej. Udział UE w jej wartości spadł między 1996 a 2008 r. o 12 punktów procentowych (z 56%) na korzyść Bliskiego Wschodu, którego analogiczny wskaźnik wzrósł w tym samym okresie z 9% do 19%<sup>70</sup>. Pamiętać jednak należy, że mimo trudności Ankara nadal nie zrezygnowała z ambicji akcesyjnych,

<sup>68</sup> A. Albareda, O. Barba, *Sub-Regionalism in North Africa...*, op. cit., s. 15.

<sup>69</sup> <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> (01.06.2012).

<sup>70</sup> A. Almuedo, *New Turkish Foreign Policy towards the...*, op. cit., s. 16.

jej najważniejszym partnerem gospodarczym pozostaje Unia Europejska, zaś opisana wyżej próba stworzenia subregionalnej struktury utknęła w martwym punkcie.

W tej sytuacji Brukseli pozostaje prowadzenie indywidualnej polityki handlowej wobec każdego z krajów Południa. Od 1995 r. Bruksela podpisuje z tymi krajami podobne układy stowarzyszeniowe oparte na tzw. „formule tunezyjskiej”, powstałej jeszcze przed powołaniem do życia PEŚ. Zawieranie wspomnianych umów było wprawdzie poprzedzane negocjacjami, a ich wejście w życie zainicjowało działalność dwustronnych instytucji (rad, komitetów i grup roboczych). Trudno jednak nie zauważyć, że proces gospodarczego integrowania krajów Południa z UE odbywa się pod wyraźnym dyktando Brukseli, dbającej o ochronę interesów swoich państw członkowskich, nierzadko kosztem postulatów partnerów z PEŚ. Borkowski słusznie zauważa, że (obok innych dysproporcji) Unia Europejska ma nad swoimi partnerami przewagę doświadczenia w wykorzystywaniu zawartych w umowach stowarzyszeniowych wyjątków od zasady swobody handlu, celem stosowania protekcjonizmu<sup>71</sup>. Stawki celne i kwoty importowe zapisane w protokołach układów stowarzyszeniowych są, co prawda, ustalone w oparciu o zasadę asymetrii na korzyść słabszego partnera, ale nawet rezygnując z ograniczeń taryfowych Bruksela rezerwuje sobie prawo do czasowego przywrócenia ich w wypadku wystąpienia zagrożenia dla wspólnego rynku<sup>72</sup>. W praktyce utrudnia często import towarów, których oferta jest najbardziej konkurencyjna, np. cytrusów czy tekstyliów. Poza tym implementacja umów stowarzyszeniowych skłania państwa partnerskie do wprowadzenia części *acquis communautaire*, choćby w odniesieniu do zasad ochrony konkurencji czy praw własności intelektualnej, czyli przyczynia się do propagowania modelu społeczno-gospodarczego wykorzystywanego przez europejskie mocarstwo<sup>73</sup>. Mamy tu zatem do czynienia z kolejnym elementem imperium neośredniowiecznego, którym jest preferowanie pozamilitarnych środków zewnętrznego oddziaływania.

### Środki oddziaływania UE w obszarze południowego wybrzeża Morza Śródziemnego

Pod względem środków działania europejskie mocarstwo dokładnie odzwierciedla model neośredniowieczny w wersji nakreślonej przez Jana Zielonkę. Unijny zasób instrumentów wywierania wpływu obejmuje przede wszystkim: warunkowo ukierunkowaną pomoc finansową, politykę handlową oraz działania polityczne.

Wykorzystywanie ostatniego z wymienionych środków w stosunkach z omawianym regionem nie należy do atutów UE. Europa dysponuje wprawdzie doświadczoną kadrą dyplomatyczną i potencjałem gospodarczym oraz militarnym stojącym za jej działaniami, ale jej brak wpływu na konflikt bliskowschodni nie tylko ilustruje

<sup>71</sup> P. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie...*, op. cit., s. 233.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 232.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 233.

pewną słabość w tym zakresie, lecz stanowi jej główny powód. Ugrupowanie integracyjne, o którym mowa, ponawia próby wywarcia wpływu na proces pokojowy od 1980 r., czyli od wydania przez szefów rządów państw dziewiątki tzw. „deklaracji weneckiej” – dokumentu wyrażającego poglądy Wspólnot Europejskich, dotyczące koegzystencji Palestyny i Izraela. Potwierdzono w nim prawo Palestyńczyków do samostanowienia i państwa żydowskiego do istnienia, uznając przy tym osadnictwo izraelskie na terytoriach okupowanych za nielegalne i wzywając obydwie strony do powstrzymania się od przemocy. Postanowienia tej leciwej odezwy nadal warto cytować, ponieważ te podstawowe założenia dotąd nie uległy zmianie<sup>74</sup>. Trudno jednak o przykłady efektywnych i samodzielnych działań UE lub jej państw członkowskich. Europa przyjęła raczej funkcje doradcze oraz finansowo-organizacyjne, koncentrując wysiłki dyplomatyczne na udziale w – złożonej także z przedstawicieli Rosji, USA i ONZ – grupie negocjacyjnej zwanej „kwartetem bliskowschodnim”. Utworzona w kwietniu 2002 r., prowadziła proces rozjemczy w oparciu o projekt pokojowy określony terminem „mapy drogowej”, którego projekt przedstawił w tym samym roku prezydent George Bush<sup>75</sup>. Losy inicjatywy dobrze oddają brukselską strategię postępowania w omawianej sprawie.

Uczestnictwo pozostałych podmiotów zdejmując z jej reprezentantów kłopotliwe (w obliczu zróżnicowanego podejścia państw członkowskich do polityki Izraela) obowiązki w zakresie inicjatywy, ograniczając je do dokonywania korekt oraz wspomaganie. Udaną akcją dyplomatyczną, mieszczącą się w tych ramach była obrona, atakowanej przez Jerozolimę i Waszyngton, pozycji Arafata dokonana przez Joschkę Fischera. Fischer zaproponował utworzenie w Palestynie dodatkowego stanowiska premiera celem obsadzenia go przez umiarkowanego polityka, co finalnie pozwoliło przywódcy Fatahu na utrzymanie się w oficjalnej polityce<sup>76</sup>. W działaniach na rzecz usunięcia postulatu rezygnacji Arafata z katalogu nieformalnych warunków implementacji „mapy drogowej” uczestniczyły również niektóre stolice unijnych państw, czego przykład stanowiło ostre potępienie stanowiska Busha w tej sprawie przez szwedzką minister spraw zagranicznych Annę Lindh<sup>77</sup>.

Kolejnym przykładem działań preferowanych przez UE było wspieranie realizacji „planu Szarona”, czyli wycofywania IDF z terytoriów palestyńskich za cenę ich izolacji od obszaru państwa Izrael. W ramach tej inicjatywy w 2005 r. udało się doprowadzić do zawieszenia broni kończącego intifadę Al-Aksa, ale w negocjacjach poprzedzających to wydarzenie nawet Kair odegrał ważniejszą rolę niż Bruksela. Unii pozostało wyasygnowanie dodatkowych 250 mln euro na przeprowadzenie reform w Autonomii Palestyńskiej, wsparcie jej kwotą 40 mln euro przeznaczoną na projekty związane z systemem celnym, transportem, dostawami wody i energii oraz zadeklarowanie sumy 60 mln euro do dyspozycji wysłannika Kwartetu do spraw wycofania

<sup>74</sup> *Venice Declaration*, June 13, 1980, [http://www.knesset.gov.il/process/docs/venice\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/process/docs/venice_eng.htm) (03.08.2010).

<sup>75</sup> Patrz: K. Bojko, *Izrael a aspiracje Palestyńczyków, 1987–2006*, Warszawa 2006, s. 190.

<sup>76</sup> *Ibidem*, 193.

<sup>77</sup> J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 205.

wojsk izraelskich Jamesa Wolfensohna<sup>78</sup>. Mocarstwo europejskie pozostaje zatem na pozycji trafnie definiowanej przez angielskie sformułowanie *payer but not player*. Ważnym powodem sytuacji jest brak akceptacji europejskich usług mediacyjnych ze strony Izraela, którego władze upatrują w unijnych politykach stronników Palestyny i nie zamierzają rezygnować na ich rzecz z amerykańskiego pośrednictwa. Wprost zostało to wyrażone przez ministra spraw zagranicznych Silvana Shaloma, który oświadczył Joschce Fischerowi, że USA powinny nadzorować implementację „mapy drogowej” bez udziału pozostałych członków Kwartetu<sup>79</sup>. Mocarstwo europejskie nie odważyło się jednak uznać zwycięstwa Hamasu w wyborach do Palestyńskiej Rady Legislacyjnej rozpisanych w styczniu 2006 r., na czym ucierpiał jego wizerunek w państwach arabskich. Bruksela zareagowała na ich wynik wstrzymaniem pomocy finansowej dla autonomii, co przyniosło skutek w postaci natychmiastowego kryzysu budżetowego tego quasi-państwa, który wykazał skalę jego zależności od europejskiego wsparcia.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony wyposażyło Brukselę w dodatkowe instrumenty działania, ale niewiele zmieniło we wspólnej polityce bliskowschodniej. Już 6 marca 2010 r., czyli na początku swojego urzędowania wysoka przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton zapowiedziała plan działań Unii na rzecz pojednania izraelsko-palestyńskiego złożony z dwóch posunięć: wizyty w regionie (w tym w Strefie Gazy) oraz przeglądu i intensyfikacji pomocy w budowaniu państwa palestyńskiego, ale żaden przełom w tej kwestii dotychczas nie nastąpił<sup>80</sup>. Ashton ogranicza politykę UE do kontynuacji wsparcia dla autonomii oraz pracy w Kwartecie, czego symbolem jest jej decyzja o zakończeniu, trwającej od 1996 r., misji specjalnego przedstawiciela ds. konfliktu bliskowschodniego, uzasadniona brakiem potrzeby jej kontynuowania z uwagi na działania Tony’ego Blaira w roli przedstawiciela Kwartetu<sup>81</sup>.

W scharakteryzowanej wyżej polityce Unii widać konsekwencję, z jaką Bruksela trzyma się swoich wypróbowanych, handlowych i finansowych instrumentów wywierania wpływu. Cele wsparcia kierowanego do krajów Południa zostały zdefiniowane wyraźnie już przy określaniu priorytetów pierwszego kompleksowego programu pomocowego, prowadzonego w latach 1995–2006 w ramach PEŚ, czyli MEDA. Rozporządzenie Rady nr 1488/86, stanowiące podstawę prawną programu, deklaruje obszary szczególnego zainteresowania Unii, którymi są: tworzenie miejsc pracy, rozwój sektora prywatnego, promocja inwestycji ekonomicznych, rozwój wymiany handlowej i ulepszenie infrastruktury ekonomicznej krajów partnerskich<sup>82</sup>. Ta selekcja

<sup>78</sup> *Ibidem*, 159.

<sup>79</sup> K. Bojko, M. Góra, *Wybrane aspekty polityki Izraela, Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec Palestyńskiej Władzy Narodowej 2000–2007*, Kraków 2007, s. 56.

<sup>80</sup> Patrz: M. Skorzycki, *Polityka Unii Europejskiej wobec konfliktu izraelsko-palestyńskiego w kontekście problemu stopnia jej autonomizacji w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Globalizacja – Unia Europejska – Polska*, R. Piasecki (red.), Łódź 2011, s. 121–128.

<sup>81</sup> D. Liszczyk, *Specjalni przedstawiciele UE w nowej architekturze instytucjonalnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 115 (723), s. 2291.

<sup>82</sup> P. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie...*, *op. cit.*, s. 238–239.

wyraźnie wskazuje na dążenie do upodobnienia gospodarek Południa do państw unijnych przez otwarcie tych pierwszych na europejską produkcję i inwestycje. Co ciekawe, ten sam dokument uzależnia przydzielenie kwot pomocowych od dostosowania się do warunków systemu z Bretton Woods, czyli m.in. przeprowadzenia prywatyzacji i utrzymywania dyscypliny budżetowej<sup>83</sup>. Decyzja mogła wskazywać na chęć podzielenia się z Międzynarodowym Funduszem Walutowym obowiązkami kontroli transformacji ekonomicznej regionu, ale może też dowodzić funkcjonowania szerszej myśli strategicznej w postaci wciągnięcia Maghrebu i Maszreku do grupy państw atrakcyjnych dla inwestorów, co – mówiąc językiem Wallersteina – pozwoliłoby części z tych krajów na przejście z peryferii do półperyferii. Oczywiście musiałyby się to odbyć drogą bolesnych reform strukturalnych, skutkujących w krótkiej perspektywie m.in. upadkiem nierentownych przedsiębiorstw, a więc wzrostem i tak już wysokiego bezrobocia, które to następstwa ma łagodzić wspomniana pomoc finansowa.

Implementacja Europejskiej polityki sąsiedztwa nie wniosła żadnych zasadniczych zmian w dziedzinie kierunków reform, do których namawiane są rządy południowych państw partnerskich. Sama koncepcja wspomnianego programu wykluczała zresztą tworzenie konkurencji wobec współpracy w ramach PEŚ, zakładając jedynie jej uzupełnienie o sieć dwustronnych porozumień przyspieszających przemiany w tych krajach. Wypada zgodzić się z Paulą Marcinkowską, że podejście EPS może poprawić sprawność asygnowania środków pomocowych i uzyskiwania rezultatów w postaci reform, choćby z uwagi na możliwość neutralizacji hamującego wpływu konfliktu bliskowschodniego, który przez pierwszą dekadę utrudniał działanie PEŚ i całkowicie zablokował prace Unii dla Morza Śródziemnego<sup>84</sup>.

Przeniesienie dystrybucji finansowego wsparcia z MEDA do, zainicjowanego w 2007 r., Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa dodatkowo umocniło bilateralny mechanizm wsparcia finansowego. Dystrybucja środków asygnowanych w ramach pierwszego z wymienionych programów opierała się na trzyletnich „programach indykatywnych”, kierowanych zarówno do państw, jak i regionów<sup>85</sup>. Drugi powstał w wyniku połączenia MEDA, TACIS i EDIHR z zadaniem finansowania reform prowadzonych w oparciu o zobowiązania wynikające (w odniesieniu do państw PEŚ) z układów stowarzyszeniowych oraz „planów działania” – dwustronnych porozumień charakteryzujących posunięcia transformacyjne krajów partnerskich. Filar multilateralny ograniczono do inicjatyw transgranicznych podejmowanych przez lokalne jednostki terytorialne zaangażowanych państw<sup>86</sup>. Jego wyrazem w stosunku do krajów Południa miała być wprawdzie Unia dla Morza Śródziemnego, ale tak jak już wspomniałem struktura ta *de facto* nie funkcjonuje<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, *op. cit.*, s. 188.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>86</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa – cele i instrumenty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 72–74.

<sup>87</sup> B. Wojna, *Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa: nowe programy na lata 2011–2013*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 42 (650), s. 2170. Akcja kredytowa prowadzona w regionie przez

EPS chyba najbardziej dobitnie ilustruje najważniejsze metody działania europejskiego mocarstwa. Celem inicjatywy jest dostosowanie państw sąsiednich do rodzimego modelu gospodarczego i społecznego poprzez zachęcanie do reform, których postępy egzekwowane są i ewentualnie nagradzane za pomocą rozszerzenia dostępu do wspólnego rynku, unijnych programów oraz wsparcia technicznego i finansowego<sup>88</sup>. O nowatorstwie tej inicjatywy nie świadczy dobór metod, ale względna precyzja ich zastosowania i otwartość, z jaką Bruksela wyraża tym samym swoje intencje. Plany działania zawierają zarówno spis kryteriów, w oparciu o które dystrybuowane są nagrody, jak i konkretne wskazówki dotyczące postępowania państw partnerskich. Treść tych dokumentów jest wprawdzie negocjowana i zatwierdzana przez Rady Partnerstwa (gromadzące przedstawicieli obydwu stron), ale podobieństwa między wersjami tych porozumień zawieranych przez UE z poszczególnymi partnerami wskazuje na faktyczne kierownictwo Komisji Europejskiej sprawowane przy ustalaniu ich treści<sup>89</sup>. Wykaz priorytetów obecnych w planach działania pojawił się już zresztą w inicjującym program dokumencie Komisji Europejskiej zatytułowanym *Europejska Polityka Sąsiedztwa* i ogłoszonym w 2004 r. Znalazły się wśród nich takie obszary jak: dialog polityczny i reformy, handel i środki przygotowujące partnerów do stopniowego poszerzania uczestnictwa w rynku wewnętrznym UE, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, energia, transport, społeczeństwo informacyjne, ochrona środowiska, badania i innowacyjność, polityka społeczna i kontakty międzyludzkie<sup>90</sup>. Mamy tu zatem do czynienia z pakietem haseł streszczających europejski model polityczno-społeczno-gospodarczy, podany niejako w wersji eksportowej, której popularyzacja może prowadzić do rozszerzenia omawianej formacji mocarstwowej.

Trudno jednak znaleźć argumenty na rzecz tezy o świadomym wykorzystywaniu przez Brukselę wspomnianych sposobów poszerzania tejże formacji w kierunku południowym. Nastawienie unijnych decydentów nadal nie wychodzi poza – sformułowany przez komisarza do spraw zagranicznych Chrisa Patten’a oraz wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Javierę Solanę w liście z 2002 r. – podział państw sąsiadujących z UE na trzy grupy: zmierzających do akcesji (obszar Bałkanów), nieokreślonych (państwa strefy poradzeckiej) oraz niekwalifikujących się do członkostwa, czyli znajdujących się na południowym brzegu Morza Śródziemnego<sup>91</sup>. Diagnoza ta dobrze współgra z koncepcją „ring of friends”

---

Europejski Bank Inwestycyjny również dotyczy projektów realizowanych w poszczególnych państwach i jest prowadzona w oparciu o kontakty dwustronne. Tylko 1% całej wartości środków przekazanych w latach 2002–2008 w ramach mechanizmu FEMIP (Ułatwienie dla Śródziemnomorskich Inwestycji i Partnerstwa) został skierowany na wsparcie programów regionalnych (J. Zajac, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej...*, *op. cit.*, s. 189–190).

<sup>88</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, *op. cit.*, s. 68.

<sup>89</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, *op. cit.*, s. 41–42.

<sup>90</sup> *Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf) (10.06.2012).

<sup>91</sup> B. Woźniak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa — udawane rozszerzenie czy niedoceniany instrument?*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 79.



wyartykułowaną przez Romano Prodiego, zakładającą rozwijanie współpracy z sąsiedami od Moskwy po Rabat, celem wspólnego radzenia sobie z wyzwaniami, na które UE nie jest w stanie odpowiedzieć sama<sup>92</sup>. Jest to przykład myśli strategicznej o charakterze zachowawczym i reaktywnym, a nie ekspansywnym, zatem przyłączenie Południa do neośredniowiecznego organizmu europejskiego może mieć na razię charakter skutku ubocznego, a nie zaplanowanego.

### Płynność granic

Ostatnim z elementów neośredniowiecznego modelu mocarstwowego, którego ewentualne zastosowanie w stosunku do państw Południa będzie tu rozważane, jest elastyczny charakter jego granic, tak w rozumieniu ich przenikalności, jak i zmian w przebiegu. Jeśli UE faktycznie staje się tego typu formacją imperialną, to omawiany region może w niej pełnić rolę strefy nadgranicznej, swoistej marchii, stanowiącej przedmurze mocarstwa i łączącej elementy porządku wewnętrznego z zewnętrznym. Sądzę, że w odniesieniu do tego przypadku warto rozważyć zakres współzależności (podległości?) politycznej UE i państw Południa oraz ich wzajemnej otwartości na przepływ towarów, usług, osób i kapitałów. Odpowiedzi na część tych pytań znalazły się już w tekście, zatem niniejszy podrozdział będzie miał charakter swobodnego podsumowania poprzedzającego wnioski końcowe.

Jak już wspomniałem stopień wpływów politycznych UE w regionie jest nieproporcjonalny do poziomu oddziaływania ekonomicznego. Nieskuteczność i brak konsekwencji wykazana przez Brukselę przy próbach rozwiązywania konfliktu bliskowschodniego oraz ostrożność wykazana na początku wydarzeń „arabskiej wiosny” wskazują na niedostatki unijnej polityki śródziemnomorskiej. Oczywiście państwa członkowskie prowadzą w tej mierze niezależne działania, czego wyrazem była niemiecko-francuska interwencja zbrojna w Libii z 2011 r. zalegalizowana przez rezolucję nr 1973 Rady Bezpieczeństwa ONZ i przeprowadzona pod szyldem NATO (na skutek sprzeciwu Londynu wobec francuskiego planu samodzielnej akcji)<sup>93</sup>. Ta dwupoziomowość (jeśli nie brać pod uwagę stosunków międzyregionalnych i kontekstu globalnego manifestującego się choćby przez konieczność zaangażowania ONZ w sprawę) relacji łączących Europę z południowym sąsiedztwem może świadczyć o ich neośredniowiecznym charakterze, stanowiąc odmianę przecinania się zależności i jurysdykcji. Okazało się bowiem, że Paryż nie jest w stanie sam (czyli na modłę westfalską) zorganizować akcji zbrojnej, co zmusiło Quai d’Orsay do przeprowadzenia akcji politycznej na forum NATO, UE i ONZ oraz skłonienia libijskiej Tymczasowej Rady Narodowej do podjęcia podobnych kroków (aczkolwiek francuska dyplomacja dołożyła starań żeby zapewnić sobie monopol na pośrednictwo w tym względzie). Ten przykład wskazuje na decentralizację samego mocarstwa, które w odniesieniu

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 80.

<sup>93</sup> J. Kumoch, *Francja wobec arabskiej wiosny*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3, s. 81–82.

do „arabskiej wiosny”, działało nie tylko na szczeblu unijnym, ale także na poziomie zaangażowanych państw narodowych oraz struktur NATO. Akcja libijska może być istotnym precedensem dla tworzenia przyszłej politycznej i obronnej tożsamości Europy, ale za wcześnie jeszcze na określenie jej skutków w tym względzie.

Nie można jednak zapominać, że Maghreb i Maszrek to obszary złożone z państw westfalskich, co utrudnia regionowi integrację, a Brukseli przeszczepienie własnych wzorców na lokalny grunt i tym samym przyłączenie do własnej formacji mocarstwowej. Jak już wspominałem, „arabska wiosna” może jeszcze umocnić tę tendencję, zwłaszcza w zarządzanym przez armię Egipcie z parlamentem zdominowanym przez fundamentalistów, co nie oznacza jednak konieczności popadania tego kraju w izolacjonizm czy podjęcia przez jego władze jakiejś dogłębnej rekonfiguracji sojuszy.

Granice o charakterze ekonomicznym są bardziej podatne na przenikanie niż ich polityczne odpowiedniczki. Projekt powołania do życia Eurośródziemnomorskiej Strefy Wolnego Handlu łączącej sygnatariuszy Układów eurośródziemnomorskich (czyli umów stowarzyszeniowych) z UE, nie został wprawdzie zrealizowany do planowanego 2010 r., jednak wszystkie państwa PEŚ (poza Syrią) podpisały już wspomniane dokumenty (w latach 1995–2002, ostatnia z tych umów weszła w życie w 2006 r.), których treść przewiduje stopniowe znoszenie ceł na wszystkie wyroby przemysłowe (z zachowaniem asymetrii na rzecz partnerów słabszych gospodarczo) oraz docelowo na 80% produktów rolnych<sup>94</sup>. Krajom Południa zależy szczególnie na liberalizacji handlu tymi ostatnim ze względu na przewagę konkurencyjną, jaką mogą uzyskać sprzedając je na rynek unijny. Realizacja tych zapowiedzi napotyka na przeszkody ze strony europejskich *lobbies* rolniczych, ale jej postępy są widoczne, czego dowodzi choćby fakt, że państwa członkowskie UE odbierają bez cła 70% produktów rolnych i ryb importowanych z Egiptu<sup>95</sup>. Dalsza liberalizacja może być przyspieszana przez rosnące ceny żywności, które zmuszą Brukselę do poszukiwania środków zaradczych, zwłaszcza w obliczu dążenia do realizacji europejskiego pakietu energetyczno-klimatycznego, który zakłada zwiększenie konsumpcji biopaliw<sup>96</sup>. Liberalizacja wymiany handlowej ominęła na razie usługi, ale za to trwa proces usuwania przeszkód pozataryfowych (także ze strony państw arabskich, w których poziom komplikacji procedur wybitnie utrudnia prowadzenie handlu wzajemnego), którego symbolem jest przyjęcie unijnych reguł pochodzenia towarów przez państwa sygnatariuszy Porozumienia z Agadiru. Nie jest dziełem przypadku, że właśnie z tymi krajami Komisja Europejska – upoważniona decyzją Rady Europejskiej z grudnia 2011 r. – powinna już w 2012 r. rozpocząć negocjacje w sprawie połączenia ich ze wspólnym rynkiem za pomocą pogłębionych stref wolnego handlu (*deep and comprehensive free trade area*), które uzupełnią zapisy układów stowarzyszeniowych o regulacje kwestii: ochrony inwestycji, zamówień publicznych, norm technicznych,

<sup>94</sup> K. Żukrowska, P. Czerpak, A. Galek, M. Grącik, M. Hussain, B. Jagiełło, J. Stryjek, M. Zbyt-niewski, *Building Euro-Med Free Trade Agreement. How to Improve the Bilateral Management Strategies?*, [w:] *Euro-Mediterranean Partnership*, K. Żukrowska (red.), Warszawa 2009, s. 222.

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 237.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 238.

przepisów sanitarnych i fitosanitarnych oraz polityki konkurencji, czyli wspomnianych barier pozataryfowych. Wybór Egiptu, Jordanii, Maroka i Tunezji odzwierciedla też różnice dzielące państwa Południa w zakresie stopnia zaawansowania procesu adaptacji wspomnianego europejskiego modelu. Niewykluczone, że te kraje stworzą strefę o wyższej prędkości integracji, co może doprowadzić do rozwarstwienia wspomnianego europejskiego pogranicza. Powstanie takiego ugrupowania przemawiałoby za wpisaniem obszaru w porządek neośredniowieczny, rozmywając granice gospodarcze przy zachowaniu politycznych.

Te ostatnie cały czas jednak limitują przepływ osób i niewiele wskazuje na zmianę tego stanu rzeczy. Co prawda, cytowany już komunikat Komisji pt. *Europejska Polityka Sąsiedztwa* deklaruje „swobodny przepływ osób” jako stan docelowy, jednak obwarowuje to oczekiwaniami kierowanymi do południowych partnerów, dotyczącymi współpracy w zakresie ograniczenia nielegalnych migracji, uzupełniając je zapowiedzią wsparcia dla służb granicznych tych państw oraz podkreśleniem konieczności zachowania bądź podniesienia poziomu bezpieczeństwa<sup>97</sup>. Wraz ze wspomnianą już pierwszą zorganizowaną reakcją na wystąpienia przeciwko północnoafrykańskim reżimom, świadczy to o przedkładaniu troski o szczelność granic nad dążenie do przesuwania ich w kierunku południowym. Wyrazem tego dążenia jest koncentracja Brukseli na reformie usprawniającej system Frontex oraz na realizacji wspólnej polityki azylowej, który to cel ma zostać osiągnięty dzięki wprowadzeniu w życie porozumienia Dublin III, określającego sposób typowania państwa członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl, a także dzięki uruchomieniu systemu porównywania odcisków palców Eurodac oraz implementacji dyrektywy kwalifikacyjnej, definiującej minimalne wymagania stawiane potencjalnym azylantom<sup>98</sup>.

## Wnioski

Podstawowy dylemat powyższej analizy można sprowadzić do zakwalifikowania relacji Europy z Maghrebem i Maszrekiem do jednego z dwóch modeli mocarstwowych – koncentrycznego bądź neośredniowiecznego. Wielopoziomowość tych stosunków sprawia jednak, że na razie trudno je jeszcze zmieścić w tych teoretycznych konstrukcjach. W ich warstwie politycznej mamy pewne znamiona tworzenia się układu policentrycznego, skupiającego państwa westfalskie (w tym członków UE), Unię Europejską i NATO, funkcjonującego w oparciu o porozumienia i instytucje powstałe w toku rozwoju procesu barcelońskiego, Europejskiej polityki sąsiedztwa oraz Dialogu Śródziemnomorskiego NATO. Europa w zasadzie odstąpiła od militar-

<sup>97</sup> *Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf) (10.06.2013).

<sup>98</sup> M. Nodzykowski, P. Rakowski, *Wydarzenia w Afryce Północnej a przestrzeń wolności*, op. cit., s. 25.

nych środków prowadzenia polityki w regionie, a jedyny jak dotąd przykład ich zastosowania miał charakter ograniczonej operacji lotniczej, prowadzonej w granicach prawa międzynarodowego i w porozumieniu z lokalnymi ośrodkami politycznymi cieszącymi się poparciem społecznym. W krajach arabskich przechodzących transformację wyraźnie funkcjonuje efekt ekspozycji, polegający na tendencji do naśladowania europejskich rozwiązań z uwagi na wysoką ocenę zaawansowania ekonomicznego i technologicznego państw UE. Najlepiej ilustruje to fakt, że w latach 2011–2012 w Egipcie, Tunezji i Libii po raz pierwszy odbyły się demokratyczne wybory.

Trudno jednak lekceważyć występowanie pewnej politycznej asymetrii, wywołanej prymatem Europy w dziedzinie instytucjonalizacji stosunków z południowymi państwami basenu Morza Śródziemnego. Polityka europejska państw arabskich cierpi na niedostatki w dziedzinie koncepcji pozytywnych, co spycha je do pozycji odbiorcy propozycji europejskich. Najbardziej spektakularnym przejawem ich wkładu w realizację procesu barcelońskiego jest blokowanie inicjatyw bądź bojkotowanie obrad celem zamknięcia sprzeciwu wobec działań Izraela. Przypomnieć też należy, że zmiana rządów w Tunezji, Egipcie, Libii i (potencjalnie) w Syrii może doprowadzić do podniesienia rangi kwestii narodowej niezależności w dyskursach publicznych tych państw, a co za tym idzie wzmacnić ich przywiązanie do westfalskiego modelu, ograniczyć wpływy UE oraz zaostriżyć kurs ich rządów w stosunku do Izraela, co z kolei może skutkować dalszymi powikłaniami przy realizacji integracyjnych projektów regionalnych w rodzaju Unii dla Morza Śródziemnego. Trzeba stwierdzić, że polityczne i strategiczne relacje łączące europejskie mocarstwo z południowym sąsiedztwem nie opierają się już na zasadzie zależności. Wspomniana interwencja w Libii nie doszłaby do skutku, gdyby nie poparcie arabskiej opinii publicznej oraz elit politycznych, a bezpośredni i świadomy wpływ Europy na wewnętrzne przemiany krajów Maghrebu i Maszreku jest nikły, czego dowodzi fiasko polityki pro-integracyjnej w odniesieniu do regionu czy niezależny i inspirowany wewnętrznie charakter „arabskiej wiosny”.

Relacje gospodarcze łączące Europę z Południem nadal wpisują się natomiast w model koncentryczny, przy asymetrii na korzyść pierwszego z partnerów, sprzedającego wyroby wysokoprzetworzone w zamian za surowce i tanią siłę roboczą. Liberalizacja handlu wzajemnego może w przyszłości zmienić te dysproporcje, ale nie ma pewności, czy elity państw Południa są gotowe do przeprowadzenia reform proponowanych przez Brukselę z uwagi na profity czerpane przez nie z rozbudowanych sektorów państwowych oraz krótkoterminowe zagrożenia dla lokalnych przedsiębiorstw, wywołane przez wystawienie na konkurencję ze strony firm europejskich. Cenną wskazówką co do ich intencji i możliwości będą losy procesu negocjacji i ewentualnej implementacji pogłębionych stref wolnego handlu, wzmacniające powiązania gospodarek Maroka, Egiptu, Jordanii i Tunezji ze wspólnym rynkiem UE. Ostatecznym dowodem na przejście relacji gospodarczych od jednostronnej zależności do współzależności byłoby powiększenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego o południowe państwa członkowskie Partnerstwa eurośródziemnomorskiego, ale w perspektywie kilku najbliższych lat realizacja tak ambitnego zamierzenia nie jest realna.

W zakresie przepływu osób Unia Europejska zdaje się natomiast nabierać cech formacji westfalskiej poprzez wzmacnianie wspólnego systemu ochrony granic zewnętrznych oraz tworzenie wspólnej polityki azylowej. Kraje Południa nie koordynują swoich poczynań w tym zakresie, realizując osobne i różniące się od siebie plany, poczynając od marokańskiego poparcia dla emigracji, a skończywszy na algierskich próbach jej ograniczania<sup>99</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że w kontekście gospodarczym granice między partnerami śródziemnomorskimi przechodzą proces otwarcia, co sprawia że południe Morza Śródziemnego zyskuje wymiar unijnej „bliższej zagranicy”, której przypada zadanie ograniczania napływu emigrantów z Afryki Subsaharyjskiej.

Wykazana w tekście niejednorodność integracji UE z regionem Magrebu i Maszreku może wskazywać na wchodzenie wzajemnych relacji w neośredniowieczną fazę rozwoju, w której przecinać się będą (zamiast nakładać) zależności gospodarcze, polityczne i społeczne. Może do tego dojść tylko pod warunkiem pogłębienia się integracji gospodarczej, wdrożenia na Południu modelu świeckiego państwa opartego na porządku konstytucyjnym oraz postępów na polu integracji regionalnej. Pewne symptomy tych przemian są dostrzegalne, jednak obecny neośredniowieczny porządek mocarstwowy w Europie dotyczy tylko państw członkowskich UE i EOG, uzupełnionych ewentualnie o kraje negocjujące warunki akcesji. Południe Morza Śródziemnego nadal pozostaje europejskimi półperyferiami, suwerennymi politycznie, ale uzależnionymi gospodarczo i skazanymi na import wzorców z Północy bez szerszych możliwości w zakresie rewanzu.

## **Superpower Aspect of the European Union Policy towards Countries of the Middle East and North Africa**

### **Abstract**

The article contains the analysis of contemporary relations between the European Union and the Mediterranean states of the Middle East and North Africa. The analysis in question is based on the assumption of an imperial nature of the EU, but without an implication that it is the next traditional military superpower of a concentric type, using its power to rank the subordinated countries in a hierarchy that rests on their political distance from the imperial centre. Instead, the author used the concept introduced by Jan Zielonka, according to whom the EU is a neo-medieval superpower with overlapping jurisdictions, political polycentrism and peaceful methods

<sup>99</sup> M. Belataff, B. Arhab, *Migration and the Labour Market in the Mediterranean Basin*, [w:] *Transformation in Poland and in the Southern Mediterranean*, K. Żukrowska (red.), Warsaw 2010, s. 177–178.

of a territorial expansion. The main goal of the paper is to test this theory against the reality of political and economical relations of the EU with its southern neighbourhood, with the emphasis on institutionalised ties.

**Key words:** *European Union, North Africa, Middle East, foreign policy, EU Common Foreign and Security Policy, UE inner relations*

### Streszczenie

Artykuł zawiera analizę obecnych relacji łączących Unię Europejską ze śródziemnomorskimi państwami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, dokonaną w oparciu o założenie o jej imperialnym charakterze. Autor wykorzystał koncepcję Jana Zielonki, który opisał UE jako mocarstwo o charakterze neośredniowiecznym z nakładającymi się jurysdykcjami, policentryzmem politycznym i pokojowymi metodami poszerzania swojego obszaru. Celem tekstu jest stwierdzenie, czy ta teoria sprawdza się w odniesieniu do politycznych i gospodarczych relacji Unii Europejskiej z jej południowym sąsiedztwem, zwłaszcza w ich wymiarze zinstytucjonalizowanym.

**Słowa kluczowe:** *Unia Europejska, Afryka Północna, Bliski Wschód, polityka zagraniczna, polityka graniczna i bezpieczeństwa UE, stosunki zewnętrzne UE*