

RADOSŁAW FIEDLER
Poznań

BLISKI WSCHÓD W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

Od zakończenia II wojny światowej państwa europejskie zaczęły tracić wpływ na rozwój sytuacji na Bliskim Wschodzie. W 1956 r. w rozwiązaniu konfliktu sueskiego podważona została dominacja Brytyjczyków i Francuzów na rzecz rosnącego zaangażowania Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego w tym regionie. Osłabienie pozycji europejskich związane było również z niepowodzeniami Francji w czasie kryzysu algierskiego oraz stopniowym wycofywaniem się Wielkiej Brytanii z Bliskiego Wschodu¹. Przez następne dekady, pomimo zainicjowanej w latach 50. integracji europejskiej, nie udało się wypracować Wspólnotowej strategii wobec tego regionu. Najczęściej dominowały funkcjonujące od wielu lat bilateralne kontakty handlowe, a europejska polityka wobec problemów bliskowschodnich okazywała się często przypadkowa i uzależniona od priorytetów poszczególnych państw członkowskich². Zaangażowanie Wspólnot Europejskich ograniczało się przeważnie do kwestii społeczno-gospodarczych z pominięciem problemów politycznych świata arabsko-muzułmańskiego³. Nieliczne inicjatywy polityczne, o ile zostały zaprezentowane, miały niewielką szansę na implementację z powodu bipolarnego układu międzynarodowego, w którym głównymi rozgrywającymi na Bliskim Wschodzie były Stany Zjednoczone i Związek Radziecki.

¹ Szerz. R. Ovendale, *Britain, the United States, and the Transfer of Power in the Middle East, 1945-1962*, London, New York 1996.

² Szerz. R. Gomez, *The EU's Mediterranean Policy: Common Foreign Policy by the Back Door?*, w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London 1998, s. 133-152.

³ Pierwszą inicjatywą, w której Wspólnota Europejska przyjęła politykę gospodarczą wobec regionu jako całości, była podjęta na szczycie paryskim w październiku 1972 r. Globalna Polityka Śródziemnomorska (*Global Mediterranean Policy – GMP*). Była to przede wszystkim gospodarcza strategia, której celem było ułatwienie przepływu artykułów przemysłowych. W *GMP* wprowadzono redukcję ceł (od 20 do 80%) tylko wobec nielicznych produktów. Pomoc finansowa w ramach *GMP* miała ograniczony wymiar. Podobny charakter miała przyjęta w grudniu 1990 r. przez Wspólnotę Europejską Nowa Polityka Śródziemnomorska (*New Mediterranean Policy*), której celem było stworzenie współpracy horyzontalnej poprzez rozszerzenie jej na takie dziedziny, jak transport, energia i telekomunikacja; szerz. S. Dosenrode, A. Stubkjær, *The European Union and the Middle, East*, London, New York 2002, s. 84 i nast.

Już w czasie zimnej wojny pojawiły się różnice w stanowiskach Europy i Stanów Zjednoczonych w kwestii rozwiązania konfliktu bliskowschodniego⁴.

W latach 90. w polityce europejskiej, szczególnie ze względu na bezpieczeństwo energetyczne, zaczęto coraz silniej akcentować potrzebę wypracowania strategii wobec problemów regionu. Zapotrzebowanie Unii Europejskiej na ropę naftową w 45% pokrywane jest importem tego surowca z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu i w najbliższych latach liczba ta jeszcze bardziej wzrośnie. Zwolennikami współpracy gospodarczej z południowymi sąsiadami UE były Hiszpania, Portugalia, Włochy i Francja. Państwa te obawiały się, że proces akcesyjny krajów Europy Środkowo-Wschodniej odsunie na dalszy plan wypracowywanie strategii wobec południowych sąsiadów⁵.

W kontekście huntingtonowskiej wizji zderzenia cywilizacji oraz wobec groźby destabilizacji regionu, w UE coraz wyraźniej dostrzegano niebezpieczeństwo wynikające ze zwiększonej migracji muzułmanów do Europy. Ponadto nie rozwiązane problemy polityczne, społeczne i gospodarcze mogły doprowadzić do zakłócenia dostaw ropy naftowej i gazu, co negatywnie wpłynęłoby na rozwój gospodarki europejskiej. Warto się zastanowić, czy polityka Unii Europejskiej wobec Bliskiego Wschodu jest na tyle skuteczna, aby realnie wpływać na rozwiązywanie problemów w tym regionie? W artykule nakreślone zostaną zarówno korzyści, jak i słabości wynikające z polityki UE wobec następujących problemów:

– kontynuacji trwającego już prawie dziesięć lat programu partnerstwa euro-śródziemnomorskiego;

– konfliktu izraelsko-palestyńskiego;

– Iraku, terroryzmu, proliferacji broni masowego rażenia;

– rozbieżności pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską wobec priorytetów i metod rozwiązywania trudności w strategii wobec Bliskiego Wschodu.

Nie ma jednoznacznie określonej definicji naukowej politycznych i geograficznych granic „Bliskiego Wschodu”. Trudno państwa tego regionu klasyfikować pod względem jedności terytorialnej, wspólnoty historycznej, narodowo-etnicznej, kulturowej i językowej. Wpływ na określenie Bliskiego Wschodu miała polityka dawnych mocarstw europejskich. Dziewiętnastowieczna strategiczna rywalizacja Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Rosji doprowadziła do dokładniejszego określenia poszczególnych części wschodu. „Bliski Wschód” (*Near East*), obejmował znaczną część imperium osmańskiego, a „Daleki Wschód” (*Far East*), oznaczał kraje położone na wschodnich wybrzeżach Azji. Trzeci termin – „Środkowy Wschód” (*Middle East*), według Bernarda Lewisa, został użyty po raz pierwszy przez Mahana jako określenie terytoriów rozciągających się od zachod-

⁴ Szerz. D. Neft, *Fallen Pillars. U.S. Policy Towards Israel and Palestine Since 1945*, Washington 1995.

⁵ Szerz. E. Barbé, *Balancing European's Eastern and Southern Dimensions*, w: *Paradoxes of European Foreign Policy*, ed. J. Zielonka, The Hague 1998.

nich granic ówczesnych Indii (obecnie Pakistan) po Zatokę Perską⁶. W polskich pracach badawczych, przekładach czy publicystyce przyjęło się, aby Middle East tłumaczyć nie jako „Środkowy Wschód” lecz „Bliski Wschód”. Po zimnej wojnie pojawił się kolejny termin „Większy Bliski Wschód” (*Greater Middle East*), zamiennie z „Szerszym Bliskim Wschodem” (*Broader Middle East*). Obejmuje: Egipt, Syrię, Irak, Liban, Jordanię i wszystkie państwa położone na Półwyspie Arabskim, Izrael, Turcję, Iran i Cypr, dodatkowo powiększony o Azję Środkową, Kaukaz, Indie i Afrykę Północną. Na powstanie tej nazwy miały wpływ względy geostrategiczne: państwa z „Większego Bliskiego Wschodu” tworzą przestrzeń wpływów politycznych Stanów Zjednoczonych, w której ogniskują się interesy gospodarcze, surowcowe, militarne oraz polityczne⁷. W polityce amerykańskiej od początku lat 90. istotną rolę odgrywają państwa środkowoazjatyckie, ze względu na stosunkowo bogate złoża ropy naftowej i gazu ziemnego. Z tego też powodu zaliczone zostały do amerykańskiej strefy oddziaływania, podobnie jak państwa Zatoki Perskiej, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej⁸. Za takim podejściem kryje się niebezpieczeństwo tworzenia całościowej strategii, która nie uwzględniania różnic i specyfiki poszczególnych subregionów i odmienności występujących nawet na poziomie poszczególnych państw.

W przeciwieństwie do amerykańskiej strategii w polityce Unii Europejskiej wobec Bliskiego Wschodu kładzie się nacisk na subregionalne podejście wyrażone w partnerstwie eurośroziemnomorskim, zaangażowaniu w bliskowschodni proces pokojowy czy dialogu z Iranem. Bliski Wschód, biorąc pod uwagę realizowane cele polityki europejskiej, składa się z 12 państw Morza Śródziemnego (Maroka, Algierii, Tunezji, Egiptu, Izraela, Autonomii Palestyńskiej, Libanu, Jordanii, Syrii, Turcji, Cypru i Malty) oraz Iraku, Iranu, Arabii Saudyjskiej i Jemenu.

Warto podkreślić, że zakres przestrzenny Bliskiego Wschodu nie ma ściśle określonych granic. Jego płynny charakter wynika z polityki poszczególnych państw i ich priorytetów w tym regionie. Ze względu na geopolityczne interesy, granice Bliskiego Wschodu zmieniają się zależnie od polityki Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej, Unii Europejskiej (bądź jej poszczególnych członków) oraz Chin.

PROCES BARCELOŃSKI

Region Morza Śródziemnego stanowi istotne źródło zaopatrzenia i drogę tranzytową dla ropy naftowej i gazu ziemnego. Powoli rośnie jego rola pod względem gospodarczym. Unia Europejska kieruje tam około 9% eksportu, który

⁶ B. Lewis, *The Shaping of the Modern Middle East*, Oxford University Press 1994, s. 3-23.

⁷ W. Malendowski, *Ropa kaspijska. Wpływ rywalizacji o surowce na współczesne stosunki międzynarodowe*, w: *Zbliżanie się Wschodu i Zachodu. Studia – analizy – rozpoznania*, red. P. Kraszewski, T. Miluski, T. Wallas, Poznań 2000, s. 21-39; por. Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 48-50.

⁸ Szerzej: *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy i gazu na obszarze byłego ZSRR*, Prace OSW, nr 12/2003.

stopniowo wzrasta⁹. UE zaprezentowała całościową strategię wobec problemów tego regionu, ponieważ obawiano się, że pogłębiający się kryzys może doprowadzić do destabilizacji, której efektem będzie presja migracyjna, terroryzm i fundamentalizm islamski. Odpowiedzią na powyższe wyzwania była zorganizowana 27-28 listopada 1995 r. konferencja w Barcelonie, gdzie 15 państw Unii Europejskiej przedstawiło 12 państwom basenu Morza Śródziemnego (Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Liban, Izrael, Autonomia Palestyńska, Jordania, Syria, Turcja, Cypr i Malta) projekt porozumienia o partnerstwie zarówno o charakterze dwustronnej, jak i wielostronnej współpracy na płaszczyźnie regionalnej. Ogłoszenie strategii wynikało także z optymistycznych prognoz, jakie wiązano z procesem pokojowym między Izraelczykami a Palestyńczykami. Po obu stronach Morza Śródziemnego uważano, że jest szansa na stabilizację i zacieśnienie współpracy gospodarczej¹⁰.

Konferencja zakończyła się przyjęciem Deklaracji Barcelońskiej, w której przedstawiono trzy rodzaje partnerstwa eurośródziemnomorskiego:

1. Politycznego i w zakresie bezpieczeństwa, którego celem jest stworzenie wspólnego obszaru pokoju i stabilności;
2. Gospodarczego i finansowego;
3. Społecznego, kulturowego i humanitarnego, którego celem jest rozwijanie potencjału, szerzenie zrozumienia między kulturami i wymiana między społeczeństwami obywatelskimi¹¹.

Ad. 1. Konflikt izraelsko-palestyński jest najpoważniejszą przeszkodą dla partnerstwa politycznego. Po dziewięciu latach od ogłoszenia Deklaracji Barcelońskiej nie udało się osiągnąć żadnego rzeczywistego postępu w budowie struktury regionalnego bezpieczeństwa. Załamanie procesu pokojowego i wybuch II intifady doprowadziły do pojawienia się w świecie arabskim krytyki i niechęci wobec Unii Europejskiej, która nadal nie potrafi odgrywać w regionie poważniejszej politycznej roli i jak dotąd nie jest w stanie zrównoważyć wpływów Stanów Zjednoczonych w tym regionie¹². Pozostałe przeszkody, utrudniające współpracę polityczną i w zakresie bezpieczeństwa, to:

– autorytaryzm i wciąż zdecydowanie za mało woli politycznej w państwach arabskich do godzenia praw człowieka z wymogami wewnętrznego bezpieczeństwa

⁹ Największymi partnerami handlowymi dla UE są państwa *Maghrebu*. Unia Europejska eksportuje do południowych sąsiadów głównie produkty metalurgiczne, maszynowe oraz chemikalia, natomiast importuje surowce: ropę naftową, gaz, fosforyty, boksyty i rżęć; szerz. J. Zając, *Gospodarcze aspekty Procesu Barcelońskiego*, „Studia Europejskie” nr 4/2001, s. 90 i nast.

¹⁰ Szerz. S. Peres, A. Naor, *Nowy Bliski Wschód*, przekł. K. Wojciechowski, Warszawa 1995.

¹¹ Tekst Deklaracji Barcelońskiej znajduje się pod adresem internetowym: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm.

¹² M. El – Sayed Selim, *Southern Mediterranean Perceptions of the Security Cooperation and the Role of NATO*, w: *Euro – Mediterranean Partnership for the 21st Century*, H. G. Brauch, A. Marquina, A. Biad (eds.), New York 2000, s. 129-146.

(opozycja w tych państwach, zwłaszcza po 11 września 2001 r. utożsamiana bywa często niesłusznie z terroryzmem islamskim)¹³;

– brak zaufania i wrogość państw arabskich w stosunku do państwa żydowskiego i na odwrót oraz brak regionalnego porozumienia między Izraelem a np. Syrią, Libanem¹⁴;

– nadal istniejąca rywalizacja pomiędzy poszczególnymi państwami wpływającymi na region bliskowschodni, przede wszystkim różnice w polityce Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej wobec regionu¹⁵;

– brak koordynacji wśród państw arabskich na poziomie międzyrządowym, instytucjonalnym i organizacyjnym w kontaktach z Unią Europejską. Nadal w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego przeważają kontakty bilateralne¹⁶;

– ciągle niestabilna sytuacja w Iraku i wciąż realna groźba rozpadu tego państwa, co miałyby destabilizujący charakter na bezpieczeństwo w regionie.

W 1999 r. przyjęto kartę pokoju i stabilizacji w partnerstwie eurośródziemnomorskim (*Euro-Med Charter for Peace and Stability*), która miała przede wszystkim charakter politycznej deklaracji¹⁷. Zobowiązano się w niej podejmować decyzje na zasadzie konsensu i poprzez promowanie wspólnych wartości i zasad (prawa człowieka) zapobiegać takim zagrożeniom dla bezpieczeństwa, jak: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, degradacja środowiska, ksenofobia, nielegalna imigracja, handel ludźmi¹⁸. Po wydarzeniach z 11 września 2001 r., w kwietniu następnego roku przyjęto tzw. *Valencia Action Plan*, w którym

¹³ Autorzy *Arab Human Development Report (AHDR 2003)* wskazali na ograniczenie swobód w państwach arabskich po 11 września 2001 r. Jednym z przykładów jest zgłoszona na poziomie panarabskim *The Arab Charter for Anti-Terrorism*, która wprowadziła bardzo szeroką definicję terroryzmu zwiększając uprawnienia cenzurze, ograniczając dostęp do Internetu oraz uniemożliwiają publikowanie jakichkolwiek materiałów, które mogłyby „zachęcić do terroryzmu”. Karta nie potępia takich praktyk, jak areszt czy tortury, zob.: *Arab Human Development Report (AHDR 2003)*, Rozdział 1, s. 23.

¹⁴ Por. A. Biad, *The Political and Security Partnership and Its Influence on Stability in the Mediterranean Region*, w: *Euro-Mediterranean Security and the Barcelona Process*, B. Huld, M. Engman, E. Davidson (eds.), Stockholm 2002, s. 30.

¹⁵ Przed 2003 r. rywalizacja amerykańsko-europejska wyraźna była w ramach programu Dialog Śródziemnomorski pod patronatem NATO (inicjatywa z 1994 r. skierowana została do Algierii, Maroka, Tunezji, Egiptu, Izraela, Jordanii i Mauretanii). Jej celem było bezpieczeństwo i stabilizacja w całym basenie śródziemnomorskim oraz poprawa stosunków wzajemnych pomiędzy uczestnikami Dialogu, A. Biad, *The Political...*, s. 32.

¹⁶ Szerz. C. Spencer, *Partnership-Building in the Mediterranean*, „The International Spectator”, October-December 1999, s. 59-74.

¹⁷ Przyjęta została na konferencji eurośródziemnomorskiej w Stuttgarcie w kwietniu 1999 r.

¹⁸ Karta opiera się na pięciu instytucjonalnych mechanizmach: rozwój politycznego dialogu, budowanie środków dla partnerstwa, stwarzanie środków dla poprawienia stosunków dobrosąsiedzkich i regionalnej współpracy, kryzysowe zarządzanie i prewencyjna dyplomacja oraz pokonfliktowa rehabilitacja i modalność we współdziałaniu, A. Biad, *The Political...*, s. 35; por. *EU/Mediterranean States: Charter for Peace and Stability to Be Discussed in Stuttgart*, „European Report” 4/14/1999.

podkreślono, że dialog w wymiarze politycznym i bezpieczeństwa powinien dotyczyć: kwestii politycznych i bezpieczeństwa z uwzględnieniem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Policy ESDP*), zwiększenia stabilizacji i wzmocnienia instytucji demokratycznych, zapobiegania konfliktom, kryzysowego zarządzania i zwracania uwagi na przyczyny niestabilności oraz regularnego przekazywania informacji w związku z procesem rozszerzenia UE i jego skutkami dla eurośródmornomorskiego partnerstwa z uwzględnieniem interesów śródziemnomorskich partnerów¹⁹. W marcu 2003 r. z obawy, że proces akcesji nowych członków może doprowadzić do marginalizacji państw bliskowschodnich, Komisja Europejska zaproponowała politykę budowy „nowego sąsiedztwa”, której głównym celem jest zacieśnianie współpracy z UE. W przedstawionym dokumencie zaproponowano pakiet współpracy i przyjęto zróżnicowanie wobec poszczególnych partnerów, co stwarza możliwość wynegocjowania indywidualnych planów działania z wybranymi państwami.

Pomimo tak wielu inicjatyw i deklaracji – partnerstwo w sferze politycznej i bezpieczeństwa jest jednym z najsłabszych ogniw w procesie barcelońskim. Obie strony nadal nie potrafią dojść do porozumienia w takich kwestiach, jak prawa człowieka i problem rozbrojenia regionu. Po obu brzegach Morza Śródziemnego szeroki oddźwięk wywołał przygotowany dla ONZ przez uczonych arabskich raport o kondycji współczesnego świata arabskiego (*United Nations Development Programme, Arab Human Development Report 2002, 2003*). Wnioski, jakie w nich zostały przedstawione, są mało optymistyczne. Problemem jest brak wolności politycznej, dyskryminacja kobiet oraz jeden z najniższych poziomów szkolnictwa na świecie. Najważniejsze dane przedstawione w tych dokumentach są następujące²⁰:

- łączne PKB 22 państw arabskich jest nadal mniejsze od PKB Hiszpanii;
- prawie 40% dorosłych Arabów, czyli 65 mln ludzi, to analfabeci, z czego $\frac{3}{4}$ to kobiety;
- ponad 50 mln młodych ludzi w państwach arabskich wejdzie na rynek pracy do 2010 r., a do 2020 r. będzie ich już 100 mln – trzeba stworzyć przynajmniej 6 mln nowych miejsc pracy rocznie, aby spróbować zagospodarować tę liczbę;
- jeżeli wskaźniki bezrobocia się utrzymają, to regionalne bezrobocie osiągnie 25 mln do 2010 r.;
- 1/3 ludności w regionie żyje za mniej niż 2 dolary dziennie. Żeby poprawić sytuację życiową ludności, wzrost ekonomiczny powinien ulec podwojeniu z obecnych 3% do przynajmniej 6%;

¹⁹ *EU/Mediterranean States: Implementation of Euro-Med Action Plan*, „European Report” 9/21/2002.

²⁰ Szerzej *Arab Human Development Report 2002*, „Creating Opportunities for Future Generations”, United Nations Development Programme and Arab Funds for Economic and Social Development.

– tylko 1,6% ludności ma dostęp do Internetu i jest to najniższy wskaźnik w świecie;

– w państwach arabskich 3,5% miejsc w parlamencie zajmują kobiety. Dla przykładu w państwach Afryki Subsaharyjskiej kobiety zajmują 8,4% miejsc w parlamencie;

– 51% młodych Arabów deklaruje gotowość wyjazdu do innych krajów, najlepiej do Europy;

Raport powstał prawie siedem lat po zainicjowaniu procesu barcelońskiego, jednoznacznie dowodząc, jak wiele zostało jeszcze do zrobienia w tych trzech podstawowych kwestiach. Pewne ograniczenia wynikają ze stanowiska niektórych rządów arabskich, nie popierających zachodniej koncepcji praw człowieka. Odwołują się do swojej „kulturowej specyfiki”, aby uniknąć wprowadzania tych uniwersalnych norm do własnych wewnętrznych systemów²¹. Utrudniona jest także współpraca w zakresie ograniczenia proliferacji broni masowego rażenia. Wynika to z podnoszonego od wielu lat przez Arabów zarzutu o stosowanie podwójnych standardów. Z jednej strony przemilczenie przez państwa zachodnie faktu posiadania przez Izrael broni nuklearnej, a z drugiej sprzeciw wobec sprowadzenia albo zbudowania tego typu broni w jakimkolwiek państwie arabskim (jaskrawym tego przykładem jest Irak). Osiągnięciem była deklaracja Libii o zaprzestaniu prac nad bronią masowego rażenia. Pod koniec 2004 r. Unia Europejska zniosła sankcje wobec tego kraju²². Postęp w stosunkach z Libią wynikał jednak raczej z amerykańskiej wojny z globalnym terroryzmem i obaw reżimu Kadafiego przed ewentualnym atakiem, aniżeli z aktualnej polityki UE. Ocieplenie stosunków z Trypolisem umożliwiła włączenie Libii do partnerstwa eurośródziemnomorskiego.

Wybuch II intifady palestyńskiej we wrześniu 2000 r. obniżył do minimum wymiar polityczny procesu barcelońskiego. Jeszcze pod koniec lat 90., pewne nadzieje na koordynację i efektywność polityki unijnej wiązano ze stanowiskiem wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej, które objął Javier Solana. Ponadto brak spójnego stanowiska UE wobec sytuacji w Iraku, doprowadził do sytuacji, w której Unia zaczyna być postrzegana w świecie arabskim jako niezbyt efektywny i mało skuteczny partner, co może w przyszłości rzutować na rozwój współpracy politycznej i plany stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa śródziemnomorskiego.

Ad. 2. W Deklaracji Barcelońskiej określono następujące cele partnerstwa gospodarczego i finansowego: rozwój społeczno-ekonomiczny regionu śródziemnomorskiego, polepszenie poziomu życia południowego i wschodniego wybrzeża

²¹ Szerz. A. E. Mayer, *Islam and Human Rights: Tradition and Politics*, London 1995.

²² Oenzetowskie sankcje zostały nałożone na Libię, aby wpłynąć na rząd w Trypolisie w sprawie wydania Libijczyków oskarżonych o zamach na amerykański samolot pasażerski nad Lockerbie w 1988 r. i francuski nad Nigrem w 1989 r., R. Wielgaard, *EU Ends 12 Years of Libya Sanctions*, „Associated Press” 10.12.2004.

Morza Śródziemnego, zapobieganie szybko zwiększającej się różnicy rozwojowej pomiędzy obszarem południowośródmorskim a Unią Europejską, zmniejszenie poziomu bezrobocia, zachęcanie krajów śródziemnomorskich do współpracy regionalnej i integracji gospodarczej. Najważniejszym celem partnerstwa gospodarczo-finansowego jest utworzenie do 2010 r. strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi. Aby to osiągnąć, podpisano układy stowarzyszeniowe oraz program pomocy finansowej *MEDA* (*Mediterranean Economic Development Assistance*)²³. Celem układów stowarzyszeniowych jest liberalizacja ekonomiczna państw śródziemnomorskich nie należących do UE oraz restrukturyzacja ich gospodarek. W układach stowarzyszeniowych znajdują się zapisy o zniesieniu ceł na produkty przemysłowe w okresie dwunastoletnim oraz częściowa liberalizacja handlu artykułami rolnymi. Przyjęto również wiele innych regulacji dotyczących zasad pochodzenia produktu, praw własności intelektualnej oraz dostosowania instytucjonalnego. Pominięto natomiast ważne dla tego regionu kwestie: problem przedłużenia gospodarczego, regulacji statusu obywateli tych państw pracujących w UE oraz regulacji kwestii związanych z wydobywaniem oraz ceną gazu i ropy naftowej²⁴. Program *MEDA* stanowi finansowe zaplecze do realizacji partnerstwa eurośródziemnomorskiego i ma ułatwić transformację gospodarczą oraz umożliwić wprowadzenie strefy wolnego handlu w regionie śródziemnomorskim. W latach 1995-1999 86% wykorzystanych kwot z funduszy *MEDA* przeznaczono na dwustronną współpracę między UE a krajami partnerskimi, 12% na rozwój regionalnej

TABELA I

Współpraca finansowa w liczbach (program MEDA I i MEDA II oraz oferta Europejskiego Banku Inwestycyjnego na realizację projektów gospodarczych)

1995-1999 <i>MEDA I</i> 4,685 mln euro	2000-2007 <i>MEDA II</i> 5,350 mln euro
1995-1999 Europejski Bank Inwestycyjny 4,808 mln euro	2000-2007 Europejski Bank Inwestycyjny 7,400 mln euro

Źródło: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/meda.htm

współpracy i pozostałe 2% na cele techniczne i organizacyjne²⁵. Cypr i Malta (przed akcesją w 2004) oraz Turcja i Izrael są ze względu na wyższy poziom rozwoju gospodarczego inaczej traktowane przez UE od innych partnerów śródziemnomorskich. Wielkość pomocy finansowej *MEDA*, uzależniona jest od następujących kryteriów: wielkości populacji kraju, dochodu *per capita*, gospodarczej zdolności

²³ Tekst Deklaracji Barcelońskiej zob. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/bd.htm.

²⁴ J. Zajac, *Gospodarcze aspekty...*, s. 98-99.

²⁵ http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/meda.htm.

TABELA 2

Układy stowarzyszeniowe w partnerstwie eurośródziemnomorskim

Państwo	Nazwa układu	Status
Algieria	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy	podpisany 22.04.02 w trakcie ratyfikacji
Egipt	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy	podpisany 25.06.01 obowiązuje od 01.06.04
Izrael	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy	podpisany 20.11.95 obowiązuje od 1.06.00
Jordania	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy	podpisany 24.11.97 obowiązuje od 01.05.02
Liban	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy <i>Interim Agreement for Early implementation of trade measures</i>	podpisany 17.06.02 w trakcie ratyfikacji obowiązuje od 01.03.03
Maroko	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy	podpisany 26.02.96 obowiązuje od 1.03.00
Autonomia Palestyńska	Umowa Przejściowa przed Eurośródziemnomorskim Układem Stowarzyszeniowym	podpisana 24.02.97 obowiązuje od 1.07.97
Syria	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy	Negocjacje zakończone, parafowane 19.10.04 Rada zdecyduje o podpisaniu porozumienia
Tunezja	Eurośródziemnomorski Układ Stowarzyszeniowy	podpisany 17.07.95 obowiązuje od 1.03.98
Turcja	Umowa określająca ostateczną fazę unii celnej	podpisana 6.03.95 obowiązuje od 31.12.95

Źródło: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/med_ass_agreemnts.htm

absorpcyjnej, tempa wprowadzania reform strukturalnych oraz postępu w negocjowaniu układów stowarzyszeniowych²⁶.

Poważnym ograniczeniem partnerstwa gospodarczego i finansowego są niewystarczające reformy gospodarcze u większości śródziemnomorskich partnerów UE. Pewne zmiany gospodarcze rozpoczęły się dopiero w latach 90., są nadal zbyt ograniczone, by przynieść zdecydowaną poprawę. Ponadto poważnym problemem, z jakim boryka się większość tych państw, jest nadal zbyt wysoki przyrost naturalny i wynikający z niego problem bezrobocia.

²⁶ J. Zając, *Gospodarcze aspekty...*, s. 102.

TABELA 3

Sytuacja gospodarcza wybranych państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, stan z 2002 r.

Państwo	Liczba ludności	Wielkość terytorium	Wzrost gospodarczy	Dochód per capita	Bezrobocie
Algieria	30,6 mln (2002)	2,381 740 km ²	2,4% (2000)	1,590 USD (2000)	29,8%
Egipt	68 mln	1,000 000	4,9%	1,396 euro	15% (1999)
Jordania	5 mln (2001)	91,860 km ²	4,2% (2001)	1,680 USD	powyżej 20% (1999)
Izrael	6,1 mln	21,500 km ²	-1% (2002)	15,600 euro (2002)	10,5% (2002)
Liban	4,4 mln (2001)	10,452 km ²	0% (2001), 2% (2002)	5000 euro	powyżej 20% (1998)
Maroko	29,2 mln (2001)	710 850 km ²	4,5% (2002)	1,297 euro (2001)	12,5% (2001)
Autonomia Palestyńska	3,1 mln (2001)	5,997 km ²	-25%	poniżej 1000 USD	powyżej 40%
Syria	16,6 mln (2001)	185,180 km ²	2,8% (1996-2000)	1080 USD	20%
Tunezja	9,8 mln (2002)	163,610 km ²	4,7% (1995-2002)	2,300 euro	14,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Europe and the Mediterranean: Towards a Closer Partnership. An Overview of the Barcelona Process in 2002.*

Pomijając Turcję, najbardziej zaawansowane pod względem reform gospodarczych są Tunezja i Maroko²⁷. To pierwsze państwo odnotowuje od siedemnastu lat prawie 5% wzrost gospodarczy. Taki długotrwały rozwój gospodarki udało się osiągnąć przy równoczesnym ograniczeniu przyrostu naturalnego, który jeszcze w 1966 r. kształtował się na poziomie 3%, by spaść do 1% w 2002 r.²⁸ Z kolei w Maroku w ostatnim ćwierćwieczu liczba mieszkańców mieszkających na wsi zmniejszyła się z 60% do 45%²⁹.

²⁷ 12 państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu z populacją 235 mln ludności osiąga łącznie PKB zbliżone do Hiszpanii z 40 mln mieszkańców, Ch. Leffler, A. Bassols, *The Second Chapter of the Euro-Mediterranean Partnership: Free Trade and Free Societies*, w: *Euro-Mediterranean Security and the Barcelona Process*, B. Huldt, M. Engman, E. Davidson (eds.), Stockholm 2002, s. 66.

²⁸ W Tunezji do końca 2003 r. powstało ok. 2500 wspólnych przedsięwzięć gospodarczych z partnerami europejskimi, azjatyckimi i amerykańskimi, szerzej A. Versi, *Quality to Take Priority: Economy. Tunisia: Europe is the Benchmark*, „African Business” 11.01.2004.

²⁹ W 2004 r. do Maroka przyjechało o 20% turystów więcej niż w poprzednim roku. W sumie odwiedziło ten kraj w tamtym roku prawie 2 mln turystów, szerzej J. Badcock, *Economy Being Hammered into Shape: There are Plenty of Signs that Authorities in Morocco are Pushing Ahead with a Raft of Projects Aimed at Reducing the Country's Chronic Unemployment*, „African Business” 10.01.2004.

Kolejną przeszkodą jest nadal niewystarczająca pomoc finansowa i niezbyt imponujący poziom inwestycji UE w tym regionie, jak dotąd omijanym przez inwestorów z Europy. Proporcje bezpośrednich unijnych inwestycji u partnerów śródziemnomorskich zmniejszyły się z 2,2% w 1991 r. do poniżej 1% w 1999 r. Dla porównania na początku lat 90. unijne bezpośrednie inwestycje w regionie były na podobnym poziomie do tych w Europie Środkowej. W następnych latach poziom rocznych inwestycji w państwach środkowoeuropejskich wzrósł dziewięciokrotnie do 21 mld USD rocznie, podczas gdy w krajach południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego wynosił 7 mld USD. Aby region zaczął się gospodarczo rozwijać, potrzeba inwestycji przynajmniej na poziomie 12-14 mld USD rocznie³⁰.

Z pomocy finansowej *MEDA I* z kwoty wynoszącej 4,685 mln euro do 2000 r. wykorzystano zaledwie 30%³¹. W ramach tego programu najwięcej środków uzyskała Tunezja (22% przyznanych jej ogólnych środków pomocowych), Maroko 8%, Algieria 5%, Egipt poniżej 3%. Syria i Liban prawie w ogóle nie skorzystały z tych środków³². W pakiecie *MEDA II* na lata 2005/2006 wynoszącym 1,2 mld euro Algieria ma do wykorzystania 106 mln euro, Egipt 243 mln euro, Jordania 110 mln euro, Liban 70 mln euro, Maroko 275 mln euro, Syria 80 mln euro, Tunezja 144 mln euro. Pozostała część przeznaczona została na cele regionalne, w sumie 215 mln euro³³. Takie państwa, jak np. Liban i Syria mają do wykorzystania niewielkie sumy, bo nadal znajdują się przed zasadniczymi reformami i pozostaje kwestią otwartą, czy wykorzystają nawet to, co zostało im przyznane.

Dotkliwą przeszkodą dla partnerów śródziemnomorskich UE jest ograniczenie liberalizacji handlu jedynie do wyrobów przemysłowych z wyłączeniem pewnych grup produktów, jak np. artykułów tekstylnych oraz rolnych. Rzeczywiste otwarcie i integracja gospodarek tych państw z gospodarką światową jest utrudniona, skoro mają ograniczony dostęp do unijnego rynku z artykułami rolnymi i innymi towarami będącymi źródłem ich komparatywnej przewagi. Innym problem wynika z braku integracji gospodarek południowych sąsiadów UE, co jest jednym z warunków powodzenia procesu barcelońskiego. Co prawda, w maju 2001 r. w Agadirze, cztery arabskie państwa: Egipt, Jordania, Maroko i Tunezja podpisały porozumienie o bezcłowej strefie do 2010 r., jednak inicjatywa ta nie dotyczy wszystkich państw arabskich i nadal trudno mówić o regionalnej współpracy i integracji gospodarczej,

³⁰ Euro-Med. Partnership. Regional Strategy Paper 2002-2006 and Regional Indicative Programme 2002-2006; http://www.delwbg.cec.eu.int/en/partnership/02/rsp02_06.pdf.

³¹ M. Laanatz, *Possibilities and Problems Related to Free Trade and Economic Co-operation with the EU: an Maghreb Perspective*, w: *Euro-Mediterranean Security...*, s. 88.

³² J. Zajac, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3-4/2001, s. 149.

³³ *EU/Mediterranean States: EU to Put Up Euro 1,2 Billion Cooperation Funding*, „European Report” 05.05.2004.

która wpisywałaby się w eurośroziemnomorską strategię³⁴. Gospodarki państw arabskich nie są komplementarne, a region nadal jest pod względem gospodarczym sfragmentaryzowany³⁵. Bez wewnątrzregionalnej współpracy gospodarczej, krajom arabskim zagraża uzależnienie się od gospodarki unijnej, co w konsekwencji podważyłoby proces barceloński, którego celem jest regionalna integracja gospodarek państw partnerskich i współpraca na płaszczyźnie multilateralnej, a nie w trybie bilateralnym UE.

Ad. 3. Partnerstwo społeczne, kulturowe i humanitarne: głównym celem współpracy jest promocja wzajemnego zrozumienia pomiędzy społeczeństwami, dialog międzykulturowy, wymiana idei oraz wspieranie w państwach południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego budowy społeczeństwa obywatelskiego. W ramach „trzeciego koszyka” organizowane są imprezy kulturalne, współpraca między mediami, wymiana młodzieży, rozwój współpracy między społeczeństwami obywatelskimi, współpraca w dziedzinie zdrowia, współdziałanie w sprawach emigracji oraz wspólna walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Poszczególne działania mają swoje organizacyjne odpowiedniki w postaci kilku programów współpracy zdecentralizowanej: *MED.-Campus*, *MED.-Invest*, *MED.-Media*, *MED.-Urbs*, *MED.-Migration* i *MED.-Techno*³⁶.

Fundusze przeznaczane przez UE na promowanie praw człowieka i demokracji pozostają nadal dosyć skromne. Od rozpoczęcia procesu barcelońskiego do 2002 r. wynosiły zaledwie 2% wszystkich funduszy pomocowych przekazywanych na

³⁴ Inicjatywa została skrytykowana przez część państw arabskich, szczególnie przez libańskiego ministra gospodarki i handlu Basila Fuleihana, który krytycznie ocenił niski poziom współpracy gospodarczej w ramach regionu: *There are those, such Lebanon, Jordan and the Gulf countries, who argue for a detailed system for country of origin rules to allow for greater intra-Arab trade. But another camp, comprised of mainly Egypt and the Maghreb countries, are lingering and are calling for greater conformity with European country of origin rules, which do not help intra-Arab trade*; cyt. D. Saadi, *Future Arab Free Trade Zones Still Lack Key Elements*, http://www.dailystar.com.lb/business/24_07_02_a.htm.

³⁵ Pomimo załamania procesu pokojowego Izrael odnotował wzrost eksportu z państwami arabskimi w 2004 r. o 50% w porównaniu z rokiem poprzednim, szerzej J. Bainerrnan, *Business is business: despite the lack of progress on the political front Israels economic realtions with the Arab world are improving*, „The Middle East” 12.01.2004.

³⁶ Pierwsze programy zostały zainicjowane jeszcze przed procesem barcelońskim, na początku lat 90. Jednym z pierwszych był program *MED.-Campus*, którego celem jest zawiązanie bliższej współpracy między uniwersytetami oraz lokalnymi organizacjami i instytucjami społeczno-ekonomicznymi w celu podniesienia poziomu edukacji u południowych sąsiadów UE. *MED.-Urbs* to program promujący współpracę oraz wymianę technologii *know-how* między dużymi aglomeracjami miejskimi oraz małymi miasteczkami. Projekty związane są z rozwiązywaniem konkretnych problemów architektonicznych, np. zaopatrzenie w wodę, transport miejski, problem odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię, rozwój urbanistyczny, podatki lokalne oraz planowanie przestrzenne. Współpracą pomiędzy profesjonalnymi instytucjami publicznymi i prywatnymi, zaangażowanymi w sprawy komunikacji zajmuje się *MED.-Media*. Z kolei program *MED.-Techno* zajmuje się wymianą technologiczną, szerzej J. Zajac, *Partnerstwo Eurośroziemnomorskie...*, s. 150 i nast.

rozwój regionu. Jak dotąd UE w ramach partnerstwa eurośroziemnego nie udało się ukształtować regionalnie powiązanego układu społeczeństw obywatelskich. Proces ten został zahamowany przez załamanie się procesu pokojowego w 2000 r.³⁷

Arab Human Development Report (2003) pokazuje, jak wiele zostało jeszcze do zrobienia, aby świat arabski wyszedł z zapaści edukacyjno-informacyjnej. Jak na razie wzrasta edukacyjna luka pomiędzy Europą a jej południowymi sąsiadami. Jeden z przykładów zamieszczony w Raporcie, dotyczy liczby tłumaczy zagranicznych prac w świecie arabskim. Okazuje się, że od czasów Al Mamoona-ar-Rashida (Mamunar Rashid) abbaszdzkiego kalifa z IX w. do czasów współczesnych dokonano tam przekładu 100 tys. książek, to tyle ile w samej tylko Hiszpanii każdego roku³⁸. W Maroku, będącego jednym z liderów w rozwoju gospodarczym spośród południowych partnerów UE, 40% studentów po studiach nie może znaleźć zatrudnienia, a 50% rezygnuje jeszcze przed ich zakończeniem. Nadal daleka jest droga do osiągnięcia statusu społeczeństwa informatycznego. Dostęp do Internetu ograniczony jest w państwach arabskich z powodu wysokich kosztów, w ciągu miesiąca (2002) za korzystanie z sieci płacono około 37 USD, w Azji Wschodniej 13-14 USD³⁹. Innym powodem ograniczenia Internetu jest również cenzura⁴⁰.

KONFLIKT IZRAELSKO-PALESTYŃSKI

Trwający od wielu dekad konflikt bliskowschodni unaocznia, że wobec jego złożoności, trudno wypracować trwałe rozwiązanie, które doprowadziłoby do zakończenia sporów⁴¹. Proces pokojowy rozpoczął się na początku lat 90. i został przerwany we wrześniu 2000 r. II intifadą⁴². Załamanie się pokojowego procesu na Bliskim Wschodzie negatywnie wpływa na proces barceloński, który

³⁷ R. Youngs, *The European Union and Democracy in the Arab-Muslim World*, Center for European Policy Studies, Working Paper no. 2, November 2002, s. 19 i nast.

³⁸ Jeszcze w latach 1970-1975 w świecie arabskim tłumaczono rocznie 175 książek. Obecnie przekłada się 330. Dla porównania jest to i tak 1/5 tytułów przekładanych każdego roku w Grecji (ok. 1500), która w tym względzie bynajmniej nie znajduje się w czołówce światowej, *Arab Human Development Report* (AHDR 2003), Rozdział 2, s. 67.

³⁹ W państwach arabskich na 1000 mieszkańców około 70 posiada własny PC, a tylko około 20 korzysta z Internetu. Dla porównania w państwach OECD na 1000 mieszkańców 400 ma własny PC i około 260 ma dostęp do Internetu; World Economic Forum 2002 za: Arab..., s. 47.

⁴⁰ Np. w Iraku nie można było korzystać z Internetu do połowy 2000 r. W jednym z zamożniejszych krajów arabskich od chwili udostępnienia sieci w 1999 r. zamknięto ponad 400 tys. stron do 2002 r., tamże.

⁴¹ A. H. Cordesman, *Escalating to Nowhere: The Israeli-Palestinian War-If Peace Should Fail: „Violence Without Peace”*, Center for Strategic and International Studies 10/24/2003.

⁴² Szerz. R. Fiedler, *Od intifady do intifady. Przyczyny, przebieg i skutki palestyńskich powstań*, „Przegląd Politologiczny” nr 2/2003; por. J. Slater, *What Went Wrong? The Collapse of the Israeli-Palestinian Peace Process*, „Political Science Quarterly” Volume 116, No. 2 (Summer 2001).

TABELA 4

Wsparcie Unii Europejskiej dla procesu pokojowego, włączając fundusze w ramach MEDA (nie uwzględniono pomocy dla Autonomii Palestyńskiej poszczególnych państw członkowskich UE na poziomie bilateralnym)

Rodzaj pomocy w kategorii wydatki	W mln euro											w sumie 1994-2003
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Pomoc humanitarna	5	5,35	9	6,65	6,69	6,75	18,2	26,26	35,00	25,00		143,9
Wsparcie instytucjonalizacji Autonomii Palestyńskiej oraz organizacji pozarządowych	74,08	68,76	50,53	45,92	61,68	57,3	31,96	5,19	98,74	52,00		546,16
Wsparcie administracji Autonomii Palestyńskiej	10	25	20	25	0	0	90	40	100,0	80,00		390
Projekty: bliskowschodni proces pokojowy; program Ludzie dla Ludzi, Izraelsko-palestyńska współpraca międzyrządowa i na poziomie społeczeństw	0	11,3	0	15	5,1	21,73	22,9	0	2,85	10,00		88,88
Program antyterrorystyczny w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz szkolenia sił bezpieczeństwa Autonomii	0	0	0	7,2	0	0	6,19	3,81	0,00	0,00		17,2

Źródło: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/med_agreements.htm.

rozpoczął się ze względu na izraelsko-palestyńskie negocjacje pokojowe. W ostatniej dekadzie działania UE wobec problemu izraelsko-palestyńskiego koncentrowały się na dwóch płaszczyznach⁴³:

- finansowym i ekonomicznym wspieraniu procesu pokojowego,
- poparciu instytucjonalizacji Autonomii Palestyńskiej.

Państwa członkowskie UE zwracają uwagę na negatywne konsekwencje izraelskiej polityki „bantustanizacji” terytoriów palestyńskich, co w praktyce poważnie utrudnia jakąkolwiek poprawę sytuacji ekonomicznej Palestyńczyków. Budowa dróg, obwodnic i osiedli żydowskich oraz obecność wojsk izraelskich uniemożliwia integrację polityczną i ekonomiczną Palestyny. W 2002 r. zaczęto realizować budowę muru bezpieczeństwa. Strona izraelska do 2005 r. zamierzała doprowadzić do wzniesienia w sumie 640 km tej konstrukcji⁴⁴. Budowa muru przez UE odbierana jest za kolejny przykład unilateralizmu Izraela w narzucaniu nowych granic Palestyńczykom. 9 lipca 2004 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze orzekł, że izraelski mur na Zachodnim Brzegu Jordanu jest nielegalny i jego budowy nie usprawiedliwiają względy bezpieczeństwa⁴⁵.

Według Unii Europejskiej, aby doszło do trwałego rozwiązania konfliktu bliskowschodniego, powinny zostać osiągnięte następujące cele⁴⁶:

⁴³ Państwa członkowskie UE miały największy udział we wspieraniu struktur Autonomii Palestyńskiej. Udział pomocy UE w latach 1994-1998 wynosił 50% wsparcia finansowego całej wspólnoty międzynarodowej dla Zachodniego Brzegu i Gazy. Od wybuchu II intifady we wrześniu 2000 r. UE wspierała Autonomię Palestyńską 10 mln euro miesięcznie – pomoc ta umożliwiła zachowanie wypłacalności władz Autonomii, gdy palestyńskie wpływy zostały zablokowane przez Izrael, szerzej M. Asseburg, *From declarations to implementation? The three dimensions of European policy towards the conflict*, w: Challiot Papers, July 2003, s. 13-14; por. EU's Partnership with the Palestinians, <http://www.delwbg.cec.eu.int/en/partnership/02/aid.htm>

⁴⁴ Wznoszona „bariera bezpieczeństwa” biegnie w przybliżeniu wzdłuż tzw. zielonej granicy, która powstała w latach 1948-49. W niektórych miejscach mur wchodzi w głąb terytoriów palestyńskich wokół głównych osiedli żydowskich. W rzeczywistości tylko 20 km wybudowanej bariery jest betonowym murem wysokim na osiem metrów. Ma na celu chronić przed ostrzałem snajperów palestyńskich. Pozostała część to ogrodzenia z czujnikami elektronicznymi i rowy, które mają uniemożliwić przejazd pojazdom terrorystów. Kilometr ogrodzenia kosztuje 2 mln USD, „Gazeta Wyborcza” 10-11 VII 2004; por. *The Separation Barrier: Position Paper*, March 2003, <http://www.un.org/unrwa/>.

⁴⁵ 9 lipca 2004 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze orzekł stosunkiem głosów 14:1 (sprzeciw przedstawiciela USA), że izraelski mur na Zachodnim Brzegu Jordanu jest nielegalny i jego budowy nie usprawiedliwiają względy bezpieczeństwa. Według Trybunału mur oznacza aneksję palestyńskich terytoriów i dlatego te części ogrodzenia, które na nich wzniesiono, powinny zostać rozebrane. Izrael powinien również zapłacić za szkody spowodowane budową, http://www.izrael.badacz.org/historia/plansz_03.html.

⁴⁶ Przez lata stanowisko UE ewoluowało wobec konfliktu i jest oparte na: deklaracji weneckiej z 13 czerwca 1980 r., która mówiła o prawie do istnienia i bezpieczeństwa wszystkich państw w regionie, włączając Izrael, oraz sprawiedliwości dla wszystkich narodów, co oznacza uznanie praw Palestyńczyków; deklaracji berlińskiej z 24 marca 1999 r., która mówiła o powstaniu demokratycznego państwa palestyńskiego poprzez negocjacje i na podstawie istniejących rezolucji ONZ, będącego najlepszą gwarancją dla izraelskiego bezpieczeństwa i uznania Izraela jako partnera w regionie oraz na deklaracji

1. Oba państwa Izrael i Palestyna, powinny znajdować się w obrębie uznanych i bezpiecznych granic, zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 242, 338, 1397, 1402 i 1515 oraz zgodnie z zasadami konferencji madryckiej.

2. Osiągnięcie porozumienia zaakceptowanego przez obie strony w kwestii Jerozolimy i uchodźców palestyńskich.

3. Uzgodnienie izraelsko-libańskiego i izraelsko-syryjskiego układu pokojowego, który będzie tworzył regionalną architekturę bezpieczeństwa.

Od grudnia 1996 r. UE posiada specjalnego przedstawiciela ds. procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie (pierwszym przedstawicielem był Miguel Morationos 1996-2003, od 14 lipca 2003 r. został nim Marc Otte)⁴⁷. M. Morationos doprowadził do podniesienia politycznego znaczenia udziału UE w procesie pokojowym. Od drugiej połowy lat 90. UE zaczęła odgrywać coraz poważniejszą rolę w rozwiązywaniu tego konfliktu, np. podczas negocjacji związanych z przekazywaniem przez Izraelczyków Hebronu. Po wybuchu II intifady palestyńskiej wypracowano bardziej spójną politykę UE, ale jak do tej pory nie udało się żadnego z planów pokojowych doprowadzić do końca. Jednym z niepowodzeń okazała się „mapa drogowa” wypracowana w ramach kwartetu (UE, USA, ONZ i Federacja Rosyjska). Od samego początku nie znalazła zastosowania wobec Izraela i Autonomii Palestyńskiej. Władze Autonomii nie doprowadziły do zniszczenia „infrastruktury terroryzmu”, a Izrael nie zaniechał rozbudowy osiedli żydowskich. Trudne kwestie, jak granice, uchodźcy, Jerozolima czy osiedla żydowskie, miały być przedmiotem dalszych negocjacji. W „mapie drogowej” można było odczytać próbę powrotu do niektórych rozwiązań, które nie sprawdziły się wcześniej; jej realizacja okazała się niemożliwa już w 2003 r.⁴⁸

Istotny był współdziałanie UE we wspieraniu wysiłków w celu demokratyzacji struktur władz Autonomii. Wiosną 2003 r. w wyniku reformy politycznej, stworzono nowy urząd premiera. Został nim Mahmud Abbas (Abu Mazen) zwolennik reform i demokratyzacji⁴⁹. Wysiłki te jednak nie doprowadziły do oczekiwanych zmian w Autonomii. Frakcja J. Arafata miała nadal decydujący wpływ na politykę

sewilskiej z 22 czerwca 2002 r., która kładła nacisk na rozwiązanie konfliktu tylko i wyłącznie na drodze negocjacji pokojowych. Ponadto celem ma być zakończenie izraelskiej okupacji i utworzenie demokratycznego palestyńskiego państwa na podstawie granic z 1967 r. z możliwością pewnych zmian terytorialnych uzgodnionych przez obie strony. Dwa państwa powinny funkcjonować w obrębie uznanych i bezpiecznych granic, mając pokojowe stosunki z sąsiadami. Problem Jerozolimy i uchodźców powinien zostać rozwiązany w zadowalający dla obu stron sposób, EU's Position on the Middle East Conflict, http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/index.htm.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ M. Viorst, *The Road Map to Nowhere*, „The Washington Quarterly” Summer 2003.

⁴⁹ W 2002 r. wykrystalizował się pogląd ograniczenia autorytaryzmu władz Autonomii przez utworzenie instytucji premiera, przy zachowaniu przez Arafata symbolicznego urzędu prezydenta Autonomii. 10 marca 2003 r. Palestyńska Rada Legislacyjna (73 głosy za zmianami, przy 1 sprzeciwie) podjęła decyzję o utworzeniu instytucji premiera. Formalna nominacja M. Abbasa nastąpiła 19 marca 2003 r., *Rocznik strategiczny 2002/2003*, Warszawa 2004, s. 285-286.

i struktury bezpieczeństwa w Autonomii. Pozostając w konflikcie z J. Arafatem i wobec braku perspektyw w procesie pokojowym, premier Mahmud Abbas podał się 6 września 2003 r. do dymisji. Kolejna kandydatura związana była z osobą Ahmeda Koreia⁵⁰. Perspektywa rzeczywistej demokratyzacji władz Autonomii otworzyła się dopiero po śmierci J. Arafata pod koniec 2004 r. Pozytywnym zaskoczeniem dla wielu analityków i komentatorów był spokojny przebieg wyborów na urząd prezydenta Autonomii. Uważano, że śmierć J. Arafata otworzy „puszkę Pandory”, a sytuacja na terytoriach palestyńskich może przerodzić się w wojnę domową i doprowadzi do wzrostu ataków terrorystycznych przeciwko Izraelowi⁵¹. Wbrew tym pesymistycznym prognozom, okazało się, że Palestyńczycy ponownie wyrażają poparcie dla zwolenników negocjacji pokojowych z Izraelem. Reformator i zwolennik negocjacji z Izraelem, Mahmud Abbas, jako kandydat na urząd prezydenta Autonomii, w wyborach 9 stycznia 2005 r. uzyskał 62% głosów poparcia. Pozostaje problem ekstremistów islamskich (m.in. Hamas, Islamski Dżihad), czy będą chcieli zerwać z przemocą wobec Izraela i jak długo utrzyma się poparcie dla Mahmuda Abbasa. Palestyńczycy oczekują, że nowy przywódca doprowadzi do szybkiej poprawy tragicznej sytuacji gospodarczej (zob. tabela 3).

Na czas wyborów, ze strony UE wysłano ponad 260 obserwatorów do Zachodniego Brzegu i Gazy. Szefem misji UE był Michel Rocard (członek Parlamentu Europejskiego). Wsparcie finansowe UE, mające na celu przygotowanie wyborów, w kwotach przekazywanych na ten cel po 2003 r., wyniosło w sumie 14 mln euro⁵².

Unia Europejska stopniowo coraz bardziej angażuje się pod względem politycznym w rozwiązanie konfliktu, nadal nie posiada jednak takich instrumentów wpływania na Izrael jak Stany Zjednoczone⁵³. Według Alaina Dieckhoffa (*Senior Research Fellow Centre d'Etudes et de Recherches Internationales* w Paryżu).

⁵⁰ 17 lipca 2004 r. premier Autonomii Palestyńskiej Ahmed Korei złożył na ręce Jasera Arafata dymisję, której ten nie przyjął. Korei powiedział, że w Strefie Gazy panuje chaos i nie działają służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Premier, pełniący urząd od dziesięciu miesięcy, argumentował iż nie był w stanie przeprowadzić głębszych reform w administracji, przede wszystkim zaś w służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a także podjąć walki z korupcją. Takie działania były blokowane przez Arafata. 20 lipca 2004 r. premier Autonomii Palestyńskiej A. Korei zgodził się po rozmowie z J. Arafatem wycofać swą dymisję; http://www.izrael.badacz.org/historia/plansz_03.html

⁵¹ J.-F. Legrain, *The Successions of Yasir Arafat*, „Journal of Palestine Studies” XXVIII, no. 4 (Summer 1999), pp. 5-20; G. E. Robinson, *Palestine after Arafat*, „The Washington Quarterly” Autumn 2000, pp. 77-90; B. Rubin, *After Arafat: Succession and Stability in Palestinian Politics*, „Middle East Review of International Affairs” (MERIA), Vol. 2, No. 1 (March 1998), pp. 1-9.

⁵² *EU Election Observation Mission (EU EOM) to West Bank and Gaza Deployed*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/westbank/index.htm.

⁵³ Izrael jest największym odbiorcą pomocy amerykańskiej, otrzymując około 1/5 z rocznej amerykańskiej pomocy zagranicznej. Praktycznie od 1949 r., ale w szczególności od września 1970 r. do końca 2003 r., Izrael otrzymał od Stanów Zjednoczonych w sumie 85 mld USD różnego rodzaju środków pomocowych i dotacji, szerzej R. Fiedler, *U źródeł antyamerykanizmu. Stany Zjednoczone a świat arabski przed i po 11 września 2001*, „Przegląd Politologiczny” nr 1/2004, s. 77.

UE odgrywa wciąż nie samodzielna, ale jedynie „uzupełniająca” rolę wobec USA w procesie pokojowym⁵⁴.

Znaczącym atutem jest postrzeganie UE przez Palestyńczyków jako wiarygodnego partnera i mediatora w procesie pokojowym. Czynniki ograniczające możliwości wpływania przez UE na rozwiązanie konfliktu, wynikają z:

1. Trwającego przez dekadę, niemal bezwarunkowego wspierania i traktowania J. Arafata jako jedyne gwaranta stabilizacji politycznej na terytoriach palestyńskich. Przywódca ten okazał się nie tylko mało wiarygodnym partnerem w negocjacjach z Izraelem, ale również nie przeciwstawił się Hamasowi i Islamskiemu Dżihadowi i nie powstrzymał nasilającego się terroryzmu (organizowanego także przez ugrupowania, które wywodzą się z arafatowskiego zaplecza politycznego) wymierzonego w Izrael. Ponadto uniemożliwił przeprowadzenie głębszej demokratyzacji struktur Autonomii⁵⁵.

2. Uznawania przez Izrael UE za stronę zbytnio propalestyńską i proarabską w konflikcie z państwem żydowskim. Najczęściej podnoszonym zarzutem jest brak zrozumienia ze strony UE dla wymogów bezpieczeństwa Izraela. Ponadto władze izraelskie niejednokrotnie wiązały dwie oddzielne kwestie: antysemityzmu z aktualną polityką UE wobec konfliktu. Niemniej z powodu zdecydowanej reakcji władz izraelskich w zwalczaniu terroryzmu palestyńskiego, część europejskiej opinii publicznej zaczyna wykorzystywać antysemityzm jako reakcję wobec polityki Izraela⁵⁶.

3. Braku wystarczających ekonomicznych i politycznych środków nacisku wobec Izraela⁵⁷.

⁵⁴ A. Dieckhoff, *The European Union and the Israeli-Palestinian Conflict*, „Inroads: A Journal of Opinion” 01.01.2005; por. J. Peters, *Europe and the Arab-Israeli Peace Process: the Declaration of the European Council of Berlin and Beyond*, w: *Bound to Cooperate; Europe and the Middle East*, ed. S. Behrendt, Ch.-P. Hanelt, Gutersloh 2002, s. 160.

⁵⁵ Po przechwyceniu w styczniu 2002 r. przez izraelskie służby statku wylądowanego irańską bronią dla Autonomii i wskutek jej nieefektywności w powstrzymywaniu ataków terrorystycznych, Stany Zjednoczone utraciły resztki złudzeń, jeżeli chodzi o pokojowe intencje Arafata. Administracja amerykańska natychmiast zaczęła oskarżać Arafata o popieranie terroryzmu. Zagroziła zerwaniem wszystkich kontaktów z Palestyńczykami oraz oświadczyła, że nie podejmie żadnych prób mediacji, dopóki Arafat nie rozpocznie konkretnych działań przeciwko grupom czy organizacjom, które naruszają zawieszenie broni z Izraelem, zob. K. Kęciak, *Trzeba go było zabić*, „Przegląd” 4 lutego 2002, s. 34.

⁵⁶ Szerzej J. Alpher, *The Political Role of the European Union in the Arab-Israeli Peace Process. An Israeli Perspective*, „International Spectator” 1998, vol. 33, no. 4, s. 77-86.

⁵⁷ UE nie posiada ekonomicznych środków nacisku na Izrael takich jak USA. 10 kwietnia 2002 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą Komisję Europejską do zawieszenia układu stowarzyszeniowego Izraela w partnerstwie eurośródziemnomorskim. Eurodeputowani zwracali uwagę na łamanie praw człowieka na terytoriach palestyńskich. Przyjęcie rezolucji w polityce UE byłoby problematyczne ponieważ: 1) powinno odnosić się do wszystkich państw w partnerstwie eurośródziemnomorskim, które łamią prawa człowieka; 2) ekonomiczne sankcje bardziej uderzyłyby w UE, niż w Izrael. UE ma dodatni bilans handlowy z Izraelem. W 2001 r. import UE z Izraela wyniósł 9,568 mln euro, z kolei eksport unijny do tego państwa wyniósł 14,449 mln euro. W 2001 r. 27,2% eksportu izraelskiego trafiło na rynek unijny, 43,3% importu izraelskiego pochodzi z UE; A. Dieckhoff, *op. cit.*, s. 4.

4. Niewykorzystania ekonomicznych środków nacisku wobec władz Autonomii Palestyńskiej. Pomoc uzyskiwana z UE przy braku przejrzystości finansowej Autonomii, rodziła podejrzenie, że unijne pieniądze przeznaczone były również na wspieranie terroryzmu⁵⁸.

Do sierpnia 2005 r. został zrealizowany, nienegocjowany wcześniej z Palestyńczykami, plan Szarona. Ogłoszony na początku 2004 r. był odpowiedzią rządu A. Szarona na brak inicjatywy ze strony palestyńskiej⁵⁹. Wśród państw UE pojawiła się obawa, że zrealizowany jednostronnie plan, czyli wycofania osiedli żydowskich i wojska izraelskiego z Gazy pozostawi kwestię Zachodniego Brzegu nie rozstrzygniętą na nie wiadomo jak długi okres. Niemniej od połowy listopada 2004 r. (śmierć J. Arafata) sytuacja polityczna na scenie palestyńskiej ewoluuje w kierunku negocjacji z Izraelem. Prawdopodobnie przestanie być także aktualny jeden z powodów planu Szarona, mówiący o braku wiarygodnego partnera ze strony palestyńskiej. Koniecznością staje się rozpoczęcie jak najprędzej negocjacji palestyńsko-izraelskich, aby Palestyńczycy mogli odczuć korzyści wynikające z ożywionego procesu pokojowego. Powodzenie negocjacji, które rozpoczęły się w lutym 2005 r., uzależnione jest również od możliwości i skuteczności wspólnego wpływania UE i USA na stronę palestyńską i izraelską. Bez tego, ponowne ożywienie procesu pokojowego stanie się mało realne.

PROBLEM IRAKU, TERRORYZMU, BRONI MASOWEGO RAŻENIA I DEMOKRATYZACJI BLISKIEGO WSCHODU NA TLE RÓŻNIC USA – UE

Problem amerykańskiej interwencji militarnej w Iraku doprowadził do jednego z najpoważniejszych kryzysów transatlantyckich w stosunkach pomiędzy USA, Francją i Niemcami. Rozbieżności wśród części państw członkowskich na tle stosunków UE z USA w związku z „iracką wojną”, doprowadziły do obniżenia w Europie poparcia dla amerykańskiego przywództwa, czy wręcz braku akceptacji w niektórych państwach członkowskich UE dla polityki zagranicznej administracji G. Busha⁶⁰. Amerykańskie stanowisko wobec Iraku nie ograniczało się do problemu

⁵⁸ Zewnętrzny audyt przeprowadzony przez *European Anti-Fraud Office (OLAF)*, wykluczył podejrzenie o wspieranie z części środków pomocowych UE działalności terrorystów, szerzej *Independent Task Force Report: Strengthening Palestinian Public Institutions*, Council of Foreign Relations New York 1999.

⁵⁹ W referendum przeprowadzonym 2 maja 2004 r. wśród członków partii rządzącej Likud, aż 59,5% głosów padło przeciwko planowi premiera A. Szarona w sprawie likwidacji osiedli żydowskich i wycofania wojska ze Strefy Gazy i tylko 39,7% członków partii poparło tę inicjatywę.

⁶⁰ Poparcie dla USA w Wielkiej Brytanii spadło z 75% (kwiecień 2002 r.) do 58% w marcu 2004 r. W tym samym okresie poparcie wobec USA we Francji spadło z 63% do 37%, a w Niemczech z 61% do 38%, zob. *Transatlantic Trends: Washington DC: German Marshall Fund of the United States*, September 2003 i *A Year After the Iraq War*, Pew Center for the Press and the Public: March, Washington 2004.

odsunęcia Saddama Husajna od władzy, ale dotyczyło także zmiany politycznej i demokratyzacji Iraku, jak i całego regionu⁶¹. Z europejskiej perspektywy nie widziano potrzeby odsuwania Husajna od władzy; poprzez sankcje i naciski dyplomatyczne chciano doprowadzić do rozbrojenia tego reżimu⁶². Największy kryzys po obu brzegach Atlantyku wybuchł wokół kwestii militarnej osłony NATO dla Turcji, która w opinii amerykańskich ekspertów miała być zagrożona przez Irak. Francuzi, Belgowie i Niemcy zablokowali ten postulat i uzależnili wsparcie od decyzji Rady Bezpieczeństwa NZ, podkreślając, że spełnienie postulatu Amerykanów świadczyłoby jednoznacznie o dążeniu do militarnego rozwiązania kryzysu, zanim wyczerpane zostaną środki dyplomatyczne, wynikające z rezolucji Rady Bezpieczeństwa NZ nr 1441⁶³. Okazało się jednak, że na poziomie instytucjonalnym UE możliwe było tylko wyrażenie w miarę wspólnego oświadczenia na temat wojny z Irakiem⁶⁴. W stanowiskach poszczególnych państw członkowskich UE wobec kryzysu irackiego pojawiły się wyraźne różnice. W sumie dziewiętnaście państw europejskich poparło Stany Zjednoczone, wobec pięciu sprzeciwiających się wojnie z Irakiem⁶⁵. We wszystkich tych państwach opinia publiczna była przeciwko wojnie. W Europie najbardziej obawiano się, że interwencja militarna zamiast doprowadzić do zmniejszenia zagrożenia terroryzmem, zwiększy jeszcze bardziej aktywność ekstremistów islamskich i zdestabilizuje region. Problem rozszerzającego się konfliktu irackiego w regionie z perspektywy Francji i Niemiec stawał wieloetniczną i wieloreligijną Europę przed wyzwaniem wzrostu migracji i pogłębienia już istniejących kulturowych konfliktów z muzułmanami wewnątrz Europy⁶⁶. Ataki terrorystyczne z 11 marca 2004 r. przeprowadzone przez Al-Kaidę w Hiszpanii oraz kryzys wielokulturowego modelu społeczeństwa w Holandii są zapowiedzią problemów związanych z ekstremizmem islamskim i reakcją na niego.

Wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej, J. Solana nie zabrał głosu w trakcie tego kryzysu. Problem Iraku obnażył słabość Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w ramach której nie potrafiono wypracować jedno-

⁶¹ Szerz. P. H. Gordon, *Bush's Middle East Vision*, „Survival” 45, No. 1, Spring 2003, s. 155-165.

⁶² Na temat europejskiej opinii o wojnie z Irakiem przed rozpoczęciem działań zbrojnych zob. wywiad z Chrisem Pattenem, komisarzem ds. spraw zagranicznych w: „Global Viewpoint” Vol. 20, No. 2, September 9, 2002; http://www.digitalnpq.org/global_services/global%20viewpoint/09-09-02.html.

⁶³ *Rocznik Strategiczny 2002/2003*, s. 87.

⁶⁴ EU External Relations (Extraordinary European Council on Iraq): http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/intro/ec170203.htm.

⁶⁵ 30 stycznia 2003 r. przywódcy ośmiu krajów Europy, premierzy: Polski, Danii, Hiszpanii, Portugalii, Węgier, Wielkiej Brytanii i Włoch oraz prezydent Czech (31 stycznia dołączył się prezydent Słowacji), ogłosili wspólny list zawierający wyrazy solidarności ze Stanami Zjednoczonymi przygotowującymi się do wojny w Iraku.

⁶⁶ Obecnie muzułmanie w Europie stanowią 5% populacji, w 2050 r. przewidyuje się, że będzie to 20%; szerzej T. M. Savage, *Europe and Islam: Crescent Waxing, Cultures Clashing*, „The Washington Quarterly” Summer 2004, s. 28; por. z: R. J. Pauly, *Islam in Europe. Integration or Marginalization*, Ashgate 2004.

litego stanowiska pokrywającego się ze stanowiskami wszystkich państw członkowskich UE. Okazało się, że kryzys doprowadził nie tylko do transatlantyckich rozbieżności, ale również do wewnętrznego podziału i kryzysu w ramach UE⁶⁷.

Różnice amerykańsko-europejskie przed interwencją militarną w Iraku i po niej były najpoważniejsze od zakończenia zimnej wojny. Uwypuklony został również problem z określeniem roli i granic hegemonii Stanów Zjednoczonych we współczesnym świecie⁶⁸. Napięcia transatlantyckie nie osłabły po wojnie w Iraku. Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami polityków francuskich i niemieckich, w Iraku powstała napięta sytuacja wynikająca z aktów terroru, utrudniających proces odbudowy. Nadal realna jest groźba rozpadu tego państwa i destabilizacja w regionie. Do amerykańskich niepowodzeń zaliczyć trzeba niemożność znalezienia dowodów potwierdzających istnienie irackiej broni masowego rażenia, które legitymizowałyby atak w opinii społeczności międzynarodowej oraz skandal z maltretowaniem więźniów z Abu Ghraib.

⁶⁷ Jeden z powodów braku wspólnej strategii UE wobec kryzysu irackiego wynika z nadal nie ukształtowanej tożsamości politycznej UE i braku wizji, co do przyszłego statusu i roli UE. Jak zauważył Roman Kuźniar: „Unia jest tworem unikalnym. Owa unikalność polega z grubsza rzecz biorąc na tym, iż znajduje się ona w drodze pomiędzy organizacją międzynarodową a klasycznym państwem w jego dzisiejszej postaci”, cyt. za: R. Kuźniar *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: red. E. Haliżak, S. Parzymies, *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 26.

⁶⁸ W dyskusji na temat roli USA pojawiło się wiele ocen i komentarzy. Dla przykładu, historyk brytyjski, Niall Ferguson, podtrzymuje przekonanie, że liberalne imperium amerykańskie stabilizuje środowisko międzynarodowe. Alternatywą wobec liberalnej hegemonii Ameryki jest zdecentralizowany światowy system wzajemnie rywalizujących między sobą państw, co według niego prowadzi do chaosu, szerzej *Colossus, The Price of America's Empire*, New York 2004. Z kolei Charles A. Kupchan, profesor Uniwersytetu Georgetown, przewiduje podział świata zachodniego na część europejską i północno-amerykańską. Izolacjonizm i unilateralizm są bardziej typowe dla Stanów Zjednoczonych, zimna wojna była wyjątkiem, wraz z zanikiem zagrożenia radzieckiego, przestało być uzasadnione utrzymywanie sojuszu europejsko-amerykańskiego. W polityce USA załamuje się ponadpartyjny konsens wobec przekonania, że silna i zjednoczona Europa może być traktowana jako jeden z filarów bezpieczeństwa międzynarodowego, ale coraz bardziej jako wyzwanie wobec amerykańskich interesów, szerz. *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, New York 2003. Jeszcze inaczej problem hegemonii amerykańskiej i stosunków transatlantyckich ocenia Robert Kagan. Zwraca uwagę na odmienne kultury strategiczne USA i UE. Z jednej strony znajduje się potęga światowa USA, posiadająca zarówno możliwości polityczne, jak również militarne oddziaływania na porządek światowy i zabezpieczania własnych interesów w skali globalnej. Amerykańska doktryna wojenna zakłada obecnie, że siły zbrojne tego kraju muszą być gotowe do jednoczesnego prowadzenia dwóch wojen w różnych zakątkach świata. Według Kagana Ameryka jest niejako zmuszona pełnić rolę światowego szeryfa, gdyż problemy pojawiające się w wielu oddalonych miejscach globu mogą stanowić zagrożenie dla jej podstawowych interesów. Jako mocarstwo światowe jest więc zmuszona myśleć i działać w kategoriach globalnych. Z drugiej strony znajduje się Europa, która jest zajęta przede wszystkim własnymi, regionalnymi problemami. Dodatkowo nie dysponuje odpowiednimi instrumentami dyplomatycznymi ani siłami zbrojnymi. Jej metody działania wobec świata zewnętrznego ograniczają się jedynie do zabezpieczania własnych interesów ekonomicznych oraz wykorzystywania instytucji i prawa międzynarodowego, szerz. *Power and Weakness*, „Policy Review” No. 113, 2002 <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan>.

Wybory z 30 stycznia 2005 r. do irackiego Zgromadzenia Narodowego są z perspektywy europejskiej oceniane jako istotny krok w stronę normalności. Sporym sukcesem była wysoka, bo prawie 60% frekwencja Irakijczyków. Wśród wielu komentarzy w Europie pojawiły się sugestie o możliwości poprawy stosunków transatlantyckich. Natomiast po stronie obaw znalazł się problem pominięcia w wyborach idei jednego państwa. Grupy etniczne i religijne głosowały przeważnie na swoich własnych przedstawicieli, co w konsekwencji może utrudnić zachowanie jedności kraju. Po wyborach pojawiła się realna szansa zaangażowania UE w proces odbudowy Iraku, co w konsekwencji umożliwi ściślejszą współpracę USA-UE wobec problemów Bliskiego Wschodu.

Amerykańska ocena zagrożeń po 11 września 2001 r. utrudniła zbliżenie UE z USA. Sami Amerykanie w czasie jesiennych wyborów prezydenckich w 2004 r. mieli świadomość, że głosowali nie tylko na poszczególnych kandydatów, ale w rzeczywistości musieli dokonać wyboru pomiędzy dwoma odmiennymi systemami wartości i wizjami USA w świecie⁶⁹. Wydarzenia po 11 września 2001 r. odsłoniły obraz Ameryki unilateralnej, w której proporcje pomiędzy siłą przekonywania *soft power*, a siłą przymuszania *hard power* uległy zachwianiu⁷⁰. 17 września 2002 r. ogłoszona została Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Autorzy dokumentu bardziej koncentrowali się na środkach i sposobach, jakimi USA ma zapewniać sobie bezpieczeństwo, aniżeli na wizji stosunków międzynarodowych⁷¹. W Narodowej Strategii porzucono także formułę odstraszenia na rzecz strategii uprzedzania wobec wrogich krajów czy grup terrorystycznych i koncepcji wojny prewencyjnej⁷².

Wobec zagrożenia związanego z proliferacją broni masowego rażenia na Bliskim Wchodzie stanowisko UE jest bardziej zbliżone do amerykańskiego. Tym razem w kwestii użycia siły w stosunkach międzynarodowych Europejczycy nie zamierzają być tak podzieleni, jak to było w przypadku Iraku. W poszukiwaniu strategicznej roli, Rada Europejska w czerwcu (2003 r.) w Salonikach przyjęła deklarację, w której uznano, że przeciwstawienie się proliferacji broni masowego rażenia będzie jednym z priorytetów zewnętrznego działania UE⁷³. W przyjętej przez Radę Europejską Strategii Bezpieczeństwa 12 grudnia 2003 r. potwierdzono zagrożenie związane z proliferacją broni masowego rażenia. Ponadto na liście zagrożeń znalazł się również terroryzm, brak bezpieczeństwa regionalnego oraz

⁶⁹ Szerz. T. Paszewski, *Polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych po wyborach prezydenckich*, „Raporty i Analizy” 13/2004, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.

⁷⁰ Na temat amerykańskiej *soft power*, zob. J. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990.

⁷¹ Szerzej *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002; <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

⁷² *Rocznik Strategiczny 2002/2003...*, s. 112.

⁷³ Presidency Conclusions: Thessaloniki European Council, 19 and 20 June, annex II (Declaration on Non Proliferation of Weapons of Mass Destruction) <http://ue.eu.int/pressData/en/ec/76279.pdf>.

przestępczość zorganizowana⁷⁴. W unijnej Strategii, inaczej niż w planach amerykańskich, w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom uwzględniono współpracę wielostronną w ramach istniejących mechanizmów systemu międzynarodowego. Amerykańska koncepcja uprzedzającego zaangażowania (*pre-emptive engagement*), zastąpiona została działaniami o charakterze prewencyjnym. W ocenie autorów *Rocznika strategicznego 2003/2004* europejskie stanowisko uwzględniło listę zagrożeń w świecie po 11 września, ale bez zaaprobowania amerykańskich metod w ich zwalczaniu⁷⁵.

Miarą skuteczności działań UE jest kryzys związany z irańskim programem nuklearnym. Wobec tego problemu w unijnym stanowisku przeważała wola dialogu, co umożliwiło przejście przez państwa europejskie inicjatywy w rozpoczęciu rozmów z Iranem. W amerykańskim stanowisku wobec Iranu, zaliczonego w styczniu 2002 r. do „osi zła”, podkreśla się politykę powstrzymywania, wykorzystywanie groźby gospodarczych sankcji, a ostatecznym środkiem byłaby interwencja militarna USA w tym państwie. 15 listopada 2004 r. po długich negocjacjach z trzema państwami UE – Wielką Brytanią, Francją i Niemcami, Iran zobowiązał się zamrozić swój program nuklearny⁷⁶. Pomimo porozumienia, Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA) zwraca uwagę, że władze irańskie mogą wrócić do wzbogacania uranu⁷⁷. Problem Iranu tak jak i powrót do izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego wymagają już nie tyle bardziej efektywnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, ile także ściślejszej współpracy i wypracowania wspólnej strategii USA-UE wobec problemów i zagrożeń na Bliskim Wschodzie.

W czerwcu 2004 r. na szczycie G-8 w Georgii, prezydent G. W. Bush ogłosił Inicjatywę dla Szerszego Bliskiego Wschodu (*Broader Middle East Initiative*),

⁷⁴ Podstawą przyjętej przez Radę Europejskiej strategii bezpieczeństwa był raport Wysokiego Przedstawiciela Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa J. Solany z czerwca 2003 r.: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*. W ocenie Bolesława Balcerowicza raport zawiera ogólną ocenę środowiska bezpieczeństwa, ogólną ocenę wyzwań i zagrożeń – choć wyznacza cele strategiczne, proponuje jednak bardzo ideowe przesłanki działania. W strategii nie zostało dokładnie nakreślone pole bezpieczeństwa Unii Europejskiej, które nie powinno być prostą sumą pól bezpieczeństwa członków wspólnoty oraz znajdują się pewne niedomówienia i nieścisłości odnośnie do instrumentów i środków strategii, szerzej B. Balcerowicz, *Strategia obronna Unii Europejskiej a strategię narodowe państw członkowskich*, w: *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Halizak, Bydgoszcz – Warszawa 2004.

⁷⁵ *Rocznik Strategiczny 2003/2004. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa 2004, s. 114.

⁷⁶ Za rezygnację z produkcji wysoko wzbogaconego paliwa uranowego mogącego służyć do celów wojskowych Paryż, Berlin i Londyn zaproponowały Teheranowi budowę reaktora na lekką wodę. Paliwo z takiego reaktora trudniej przerabiać do celów militarnych, *Europejska propozycja „ostatniej szansy” dla Iranu*, „Gazeta Wyborcza” 21.10.2004.

⁷⁷ S. E. Eizestat, *Iran: A test for the European approach to Teheran's nuclear program*, „International Herald Tribune” 14.12.2004.

promującą polityczne i społeczne reformy w kierunku demokratyzacji regionu⁷⁸. Ze strony unijnej program został przyjęty sceptycznie z kilku powodów:

– administracja G. W. Busha przygotowując program wspierania demokracji nie wzięła pod uwagę europejskich doświadczeń wynikających z „procesu barcelońskiego”⁷⁹;

– zbyt rozległej przestrzeni, którą program demokratyzacji ma objąć, bez uwzględnienia specyfiki i odmienności poszczególnych państw. Amerykanie do „Szerszego Bliskiego Wschodu” włączają państwa arabskie, Izrael, Iran, Turcję, Iran, Pakistan, Afganistan, Azję Środkową i Kaukaz. Państwa europejskie ze względu na spójność i efektywność w wspieraniu reform politycznych i społecznych, preferują ograniczenie „Szerszego Bliskiego Wschodu” do państw arabskich, Izraela, Iranu i Afganistanu⁸⁰;

– wyraźnej niekonsekwencji pomiędzy naciskiem na demokratyzację regionu, a aktualną polityką USA wobec takich sojusznicznych, a zarazem niedemokratycznych państw, jak m.in.: Egipt, Jordania czy Arabia Saudyjska;

– państwa UE obawiają się, że silny antyamerykanizm w świecie arabskim, może podkopać wszelkie amerykańskie inicjatywy wobec regionu⁸¹.

Biorąc pod uwagę europejską i amerykańską strategię wobec regionu, należy wskazać na wiele podobieństw, także w kwestii priorytetów. Wspieraniem reform politycznych i społecznych w świecie arabsko-muzułmańskim Stany Zjednoczone zajęły się dopiero po 11 września 2001 r., określając deficyt demokracji jako jedno ze źródeł terroryzmu. UE na problem deficytu demokracji i związanych z nim zagrożeń, zwróciła uwagę w procesie barcelońskim. Przede wszystkim brakuje nadal wspólnej, amerykańsko-europejskiej strategii. Ogłaszanie nowych programów bez uwzględniania poprzednich doświadczeń w pewnym stopniu opóźnia zamiast przyspieszyć reformy w tym regionie.

WNIOSKI KOŃCOWE

Polityka UE wobec Bliskiego Wschodu zawiera w sobie wiele ograniczeń. Przede wszystkim dotyczy państw południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego. Brakuje programów politycznych, społecznych i gospodarczych

⁷⁸ Pełna nazwa programu: *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa; Democracy and Human Development in the Broader Middle East: A Transatlantic Strategy for Partnership*, „Istanbul Papers” June 25-27, 2004, (The German Marshall Fund of the United States).

⁷⁹ W. Drodziak, G. Kemp, F. L. Leverett, Ch. J. Makins, B. Stokes, *Partners in Frustration: Europe, the United States and the Broader Middle East*, „Policy Paper” September 2004, s. 17.

⁸⁰ V. Perthes, *America's „Greater Middle East” and Europe: Key Issues for Dialogue*, „Middle East Policy” Vol. XI, No. 3, Fall 2004, s. 88.

⁸¹ F. Heisboug, *Beyond the U.S. Initiative*, „International Herald Tribune” 24.03.2004.

uwzględniających państwa Zatoki Perskiej. Wciąż brakuje jasnego stanowiska UE wobec problemu Iraku. Sytuacja w tym kraju stopniowo ewoluje w kierunku normalizacji, ale po drodze jest jeszcze wiele zagrożeń, które w części zniwelować mogłyby program pomocy unijnej dla Iraku.

Proces barceloński, mimo że upływa od jego rozpoczęcia dziesięć lat, nie spełnił pokładanych w niego nadziei. Jak dotąd nie udało się zrealizować:

- budowy regionalnego systemu bezpieczeństwa,
- procesu demokratyzacji państw arabskich,
- integracji gospodarek państw arabskich, które nie byłyby uzależnione tak bardzo od gospodarki unijnej.

Ograniczenie gospodarczej współpracy w partnerstwie eurośródziemnomorskim związane jest z liberalizacją handlu tylko wobec wyrobów przemysłowych z pominięciem artykułów rolnych, które mogłyby być źródłem komparatywnej przewagi państw arabskich w handlu z UE. Ponadto środki pomocowe z *MEDA* są wciąż niewystarczające, aby umożliwić przeprowadzenie gruntownych reform gospodarczych. Region nadal omijany jest przez inwestorów zagranicznych, co jeszcze bardziej pogłębia dysproporcje rozwojowe pomiędzy państwami członkowskimi UE, a państwami arabskimi. W procesie barcelońskim pomimo różnych deklaracji ze strony UE, nadal ważniejszy jest wymiar gospodarczy, aniżeli polityczny. Środki finansowe na reformy polityczne i społeczne stanowią zaledwie 2% z kwot przekazywanych przez UE południowym sąsiadom⁸². Trudno stworzyć z takiej pomocy sieć współpracujących ze sobą organizacji pozarządowych, które wspierałyby proces budowy społeczeństw obywatelskich w państwach arabskich.

Do korzyści wynikających z partnerstwa Eurośródziemnomorskiego zaliczyć można płaszczyznę dialogu pomiędzy państwami arabskimi, a UE oraz tymi pierwszymi z Izraelem. Po załamaniu się procesu pokojowego partnerstwo okazało się jedynym forum kontaktów rządów arabskich z przedstawicielami Izraela. Ponadto dzięki strategii śródziemnomorskiej oraz polityce wobec pozostałych państw Bliskiego Wschodu, UE w oddziaływaniu jako *soft power*, wyraźnie różni się od amerykańskiego podejścia wobec rozwiązywania problemów regionu. Wymiernym rezultatem unijnej polityki jest dialog z Iranem w sprawie zawieszenia programu nuklearnego. Ponadto UE od lat finansowo wspiera Autonomię Palestyńską i coraz bardziej włącza się jako mediator w konflikcie izraelsko-palestyńskim. Umiejętne pogodzenie strategii UE i USA wobec Bliskiego Wschodu stworzy większe możliwości w rozwiązywaniu problemów tego regionu.

W najbliższych latach wzrośnie zaangażowanie UE na Bliskim Wschodzie nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale także w politycznym z powodu prawdopodobnej akcesji Turcji do struktur europejskich⁸³. Poszerzona o Turcję UE siłą rzeczy

⁸² R. Youngs, *The European Union and Democracy in the Arab-Muslim World*, „Working Paper” No. 2, November 2002; (Centre for European policy Studies, Brussels), <http://www.ceps.be>.

⁸³ G. Bowley, *EU ready to say 'yes' to Turkey, as well as 'but'*, „International Herald Tribune” 16.12.2004.

będzie graniczyła bezpośrednio z państwami Bliskiego Wschodu, co wpłynie na kształtowanie nowych strategii wobec regionu. Przykład Turcji, czyli pogodzenie demokracji, rozwoju gospodarczego z kulturą islamu, może jeszcze zwiększyć siłę oddziaływania UE w krajach arabskich⁸⁴. Obecnie w państwach europejskich trwa debata związana z problemami wynikającymi z przyszłego członkostwa Turcji w UE. Pierwszy krok został uczyniony na początku października 2005 r. rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z Turcją. Jej wynikiem może być przededefiniowanie strategii UE wobec Bliskiego Wschodu.

ABSTRACT

The article discusses issues related to the European Unions policy towards the Middle East in the context of Mediterranean partnership, the Middle East peace process, as well as the problem of stabilizing Iraq and the question of the weapons of mass destruction.

In the strategies implemented in the Middle East, the EU acts as a soft power, which significantly differentiates it from the American approach to the problems and threats in this region of the world. However, the role of the EU gradually increases in the Middle East arena, and at present the EU is an important influence in the peace process. So far, the Mediterranean partnership has not led to any marked changes in the Middle East, but Turkey's possible accession will certainly result in a redefining of the EU's role in the area.

⁸⁴ Szerz. K. Krisici, *Between Europe and the Middle East: the Transformation of Turkish Policy*, „Middle East Review of International Affairs” Vol. 8, No. 1, March 2004.