

*Artur Adamczyk**

Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej wobec zjawiska arabskiej wiosny

Ewolucja polityki śródziemnomorskiej UE

Region śródziemnomorski był obszarem zainteresowania państw – założycieli Wspólnot Europejskich od początku funkcjonowania zachodnioeuropejskich struktur współpracy po II wojnie światowej. Wpłynęło na to kilka czynników. Po pierwsze w grę wchodził aspekt historyczny, a więc powiązania między państwami europejskimi a państwami Afryki Północnej wynikające z zaszłości kolonialnych. Po drugie swoją rolę odegrała ekonomia, czyli sieć powiązań gospodarczych między Europą Zachodnią a krajami arabskimi. Należy pamiętać, że Morze Śródziemne było i jest doskonałym szlakiem handlowym, dzięki rozbudowanej sieci transportu morskiego. Śródziemnomorskie państwa afrykańskie są ważnym rynkiem zbytu oraz miejscem inwestycji dla krajów europejskich. Są także źródłem wielu surowców energetycznych, bez których wysokorozwinięte gospodarki europejskie nie mogłyby funkcjonować. Ekonomiczny wymiar ma także migracja ludności z krajów afrykańskich na Stary Kontynent, która wpływa na sytuację na europejskich rynkach pracy. Niewątpliwie państwa afrykańskie były i są zarówno zapleczem energetycznym krajów europejskich, jak i ich ważnym rynkiem zbytu.

Trzeci czynnik, aczkolwiek chyba najważniejszy, to czynnik geostrategiczny – rola regionu Morza Śródziemnego w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego. Należy podkreślić, że region ten jest bardzo konfliktogenny i niestabilny politycznie, przez co stanowi zagrożenie dla stabilności Europy Południowej. Głównym źródłem niebezpieczeństwa jest konflikt izraelsko-palestyński, który wpływa na kształtowanie polityki zagranicznej państw, od Maroka aż po Iran. Historia tego konfliktu pokazuje, że każdy

* Doc. dr **Artur Adamczyk** – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

kryzys na Bliskim Wschodzie ma negatywne skutki dla sytuacji ekonomicznej Europy, gdyż drożeją surowce oraz pojawiają się kolejne fale imigrantów. Ze względu na brak stabilnej sytuacji politycznej państwa afrykańskie tego regionu systematycznie rozbudowują potencjał militarny, który wzbudza niepokój społeczeństw po drugiej stronie akwenu śródziemnomorskiego. Region ten kojarzy się także z międzynarodowym terroryzmem, gdyż większość organizacji terrorystycznych właśnie stąd wywodzi swoje korzenie. Terroryzm utożsamiany jest z fundamentalizmem i radykalizmem islamskim, postrzeganym jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego.¹ Zjawiska militaryzacji regionu oraz terroryzmu powodują, że państwa europejskie szczególnie interesują się sytuacją w basenie Morza Śródziemnego i starają się za wszelką cenę kontrolować wydarzenia w tej części świata, w obawie przed pogorszeniem tej i tak już niestabilnej sytuacji.

Działanie przedstawionych czynników skutkuje tym, że państwa południowoeuropejskie zabiegały i zabiegają o utrzymywanie dobrych stosunków z krajami północnoafrykańskimi i starają się oferować różne formy współpracy w celu monitorowania i kształtowania sytuacji politycznej i ekonomicznej w tym regionie.

Początków współpracy między Wspólnotami Europejskimi a państwami Północnej Afryki można doszukiwać się w latach 60., kiedy doszło do podpisania umów stowarzyszeniowych z Tunezją i Marokiem. W latach 70. XX w. zostały zawarte kolejno umowy handlowe z Izraelem, Egiptem, Libanem, Algierią i Jordanią.² Głównym inicjatorem budowania współpracy między Wspólnotami a sąsiadami z południowego brzegu Morza Śródziemnego była Francja. To z jej inicjatywy w 1972 r. powstała The EEC's Global Mediterranean Policy (GMP), co oznaczało stworzenie ram współpracy z całym obszarem śródziemnomorskim. Inicjatywa ta obejmowała: Algierię, Cypr, Egipt, Izrael, Jordanię, Malte, Maroko, Syrię, Tunezję, a z państw europejskich: Albanie, Grecję, Portugalię, Hiszpanię, Turcję i Jugosławię.³ GMP nie miała charakteru kompleksowej współpracy wielostronnej. Było to przedsięwzięcie Wspólnot polegające na podpisywaniu bilateralnych umów w zakresie handlu oraz pomocy finansowej i technicznej dla poszczególnych krajów regionu. Porozumienia te dawały państwom wzajemną swobodę sprzedaży towarów/produktów przemy-

¹ J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2002, s. 18–26.

² P.J. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, s. 120–122.

³ Grecja i Turcja uzyskały specjalny status w ramach tych porozumień, gdyż starały się o pełne członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Szerzej patrz: G. Bernatowicz, *Polityka Śródziemnomorska UE*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4/1995, s. 64 i nast.

słowych na swoich terytoriach.⁴ Zakres tej współpracy pokazuje jednak, że państwa członkowskie WE nie liczyły na szeroko zakrojoną kooperację, gdyż było wówczas wiadomo, że produkcja przemysłowa w państwach Afryki Północnej nie jest rozwinięta, a ich gospodarki opierają się głównie na rolnictwie. Z kolei produkty rolne nie zostały objęte powyższymi porozumieniami, ponieważ państwa europejskie obawiały się ich konkurencyjności.

Była to ze strony Wspólnot raczej instrumentalna oferta współpracy, która miała na celu głównie zintensyfikowanie kontaktów, bez większych konsekwencji ekonomicznych. Politycy europejscy liczyli na stopniowe budowanie powiązań z państwami z regionu. Problem w tym, że kraje arabskie postrzegały te porozumienia jako próbę uzależnienia ich gospodarek od dawnych potęg kolonialnych. Wrażenie to nasiliło się szczególnie po wejściu do Wspólnot w 1973 r. Wielkiej Brytanii, która – obok Francji – wyrażała duże zainteresowanie utrzymaniem wpływów w regionie śródziemnomorskim.⁵

W zasadzie dopiero kryzys bliskowschodni z roku 1973 (wojna Jom Kippur) zmusił państwa Europy Zachodniej do zintensyfikowania współpracy z państwami arabskimi nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale także politycznym. Po ograniczeniu przez kraje arabskie dostaw surowców energetycznych dla Europy Zachodniej państwa członkowskie Wspólnot zaczęły bardziej angażować się w konflikt palestyńsko-izraelski, podkreślając prawo Palestyńczyków do samostanowienia. W drugiej połowie lat 70. XX w. Wspólnoty podpisały z państwami śródziemnomorskimi układy stowarzyszeniowe nowej generacji, które dotyczyły pogłębienia współpracy gospodarczej w zakresie handlu towarami przemysłowymi i rolnymi oraz regulowały problem imigracji na rynki pracy EWG.⁶ Układy te zakładały także pomoc finansową Wspólnot dla państw Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu w postaci bezzwrotnych pożyczek z Europejskiego Banku Światowego. Rozpoczęto także współpracę instytucjonalną, polegającą na utrzymywaniu kontaktów między organami administracji państwowej krajów śródziemnomorskich a instytucjami Wspólnot Europejskich. Wydawało się, że ranga państw z tego regionu w polityce WE zdecydowanie wzrosła.

Lata 80. XX w. przyniosły istotne zmiany w relacjach Europy Zachodniej z krajami śródziemnomorskimi. Do Wspólnot zostały kolejno przyjęte

⁴ V. Knoops, *Euro-Mediterranean Relations and the Arab Spring*, „Background Brief” no. 6, October 2011, s. 3–6.

⁵ *Ibidem*, s. 4.

⁶ W latach 1975–1977 EWG podpisała układy stowarzyszeniowe z Izraelem, Algierią, Marokiem, Tunezją, Egiptem, Jordanią, Libanem oraz Syrią.

Grecja, Hiszpania oraz Portugalia, które wcześniej były objęte współpracą w ramach GMP. Nowi członkowie mieli strukturę gospodarki w zakresie produktów przemysłowych i rolniczych zbliżoną do gospodarek państw arabskich i oczywiście z nimi konkurowali.⁷ Ze względu na udział we Wspólnym Rynku handel dotychczasowych członków WE został skierowany właśnie do Grecji, Hiszpanii i Portugalii, osłabiając tym samym powiązania handlowe z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Z drugiej strony przyjęcie do WE właśnie tych trzech krajów śródziemnomorskich spowodowało, że politycy europejscy bardziej zainteresowali się sytuacją polityczną w tym regionie świata, głównie ze względu na duże fale imigrantów pojawiające się na rynkach EWG.

Przełom lat 80. i 90. XX w. zmienił zasadniczo sytuację na kontynencie europejskim i w jego najbliższym otoczeniu. Upadek systemu dwublokowego spowodował, że Wspólnoty Europejskie musiały się przygotować wewnętrznie do nowej architektury politycznej na świecie. Okazało się bowiem, że budowanie zintegrowanej Europy w oparciu o współpracę ekonomiczną jest niewystarczające. Sąsiedzi oczekiwali od państw Europy Zachodniej odegrania większej roli w procesie integracji kontynentu, one zaś same pragnęły mieć większy wpływ na stabilizowanie sytuacji politycznej w swoim otoczeniu. Dlatego początek lat 90. XX w. to okres transformacji Wspólnot z etapu organizacji ekonomicznych w kierunku współpracy politycznej i w zakresie bezpieczeństwa. Efektem było powstanie Unii Europejskiej, nowego aktora w stosunkach międzynarodowych, który miał ambicje wpływania na sytuację polityczną zarówno w Europie Środkowej i Wschodniej, jak i w regionie Morza Śródziemnego. W trakcie tej wewnętrznej transformacji, w ramach przygotowywania się do nowej roli w świecie, Wspólnoty postanowiły zweryfikować także swoje stosunki z Afryką Północną i Bliskim Wschodem. W 1991 r. została ustanowiona Nowa Polityka Śródziemnomorska (*The Renewed Mediterranean Policy – RMP*), w ramach której zakładano pogłębienie współpracy w tym regionie. Ten etap stosunków między państwami europejskimi a krajami arabskimi dotyczył stymulowania rozwoju gospodarczego regionu, zachęcenia do większych inwestycji zagranicznych, nasilenia pomocy finansowej oraz dalszego regulowania zasad dostępu do Wspólnego Rynku.⁸ Należy podkreślić, że właśnie w ramach tej nowej polityki Komisja Europejska uwypukliła zna-

⁷ F. Bicchi, *Euro-Mediterranean Relations in Historical Perspective, The Euro-Mediterranean Dialogue: Prospects for an Area of Prosperity and Security*, Brussels 2009, s. 15–19.

⁸ G. Bernatowicz, *Polityka Śródziemnomorska UE*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4/1995, s. 68 i nast.

czenie kwestii praw człowieka oraz zachęcała do poszanowania wartości demokratycznych.⁹ Wzmianka w jej dokumentach o tych wartościach nie była jednak powiązana w żaden sposób z rozwojem współpracy między Unią Europejską a krajami śródziemnomorskimi. Była to raczej forma zademonstrowania pewnych idei, które leżały u podstaw budowy integracji europejskiej niż jakkolwiek próba rzeczywistego oddziaływania Unii na zmiany polityczne u południowych sąsiadów. Pomoc finansowa UE dla tych państw nie była uwarunkowana przeprowadzaniem reform w kierunku demokracji ich życia politycznego.

Mimo wielkich deklaracji ze strony UE o woli pogłębiania współpracy z państwami Afryki Północnej, należy podkreślić, że pierwsza połowa lat 90. nie była w tym zakresie zbyt owocna. Nie wynikało to wcale z braku zainteresowania państw członkowskich tym regionem. Kraje takie jak Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy czy Grecja uważnie obserwowały sytuację nad Morzem Śródziemnym. Jednak większość państw UE skierowała swoją uwagę na wschodnich sąsiadów, którzy w rezultacie „wyrwania się” spod wpływu dawnego Związku Radzieckiego zadeklarowali chęć przystąpienia do Unii Europejskiej. Większe znaczenie państw Europy Środkowej i Wschodniej dla UE wynikało z faktu, że pochodziły one z tego samego kręgu kulturowego i były zdeterminowane do przeprowadzenia szybkich, głębokich reform politycznych, ekonomicznych oraz społecznych w kierunku demokracji i wolnego rynku.¹⁰ Wielkim zwolennikiem wschodniego kierunku polityki UE były Niemcy, najważniejszy kraj europejski, który starał się przede wszystkim ustabilizować sytuację polityczną na swojej wschodniej flance i nie był wówczas żywotnie zainteresowany intensyfikacją kontaktów w innych częściach Europy.

Partnerstwo Eurośródziemnomorskie

Wydaje się, że w pierwszej połowie lat 90. XX w. polityka europejska wobec państw Afryki Północnej wciąż polegała głównie na monitorowaniu sytuacji politycznej, aby nie pogorszyła się i nie spowodowała jakiejś fali zagrożeń dla UE. W 1993 r. zostało podpisane w Oslo porozumienie, które dawało szansę na zakończenie konfliktu izraelsko-palestyńskiego, wpływającego dotąd w sposób zdecydowany na destabilizację sytuacji w całym regionie śródziemnomorskim. Podpisanie tego porozumienia na krótki

⁹ J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 109.

¹⁰ R. Gomez, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Action in EU Foreign Policy*, Hampshire 2003.

czas „uściło czujność” państw europejskich. W tym także okresie zaczęła funkcjonować dopiero co powstała Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE (WPZiB) zainicjowana Traktatem z Maastricht. Była to zupełnie nowa sfera współpracy państw członkowskich, która dopiero się docierała. Opierała się na zasadzie jednomyślności, którą trudno było uzyskać, ze względu na położenie geopolityczne oraz związane z tym różnorodne (a czasami odmienne) interesy państw członkowskich. Odmienność tych stanowisk uwydatniła się już na początku funkcjonowania WPZiB, podczas wojny w byłej Jugosławii.

Naciski południowych państw członkowskich UE oraz niestabilna sytuacja na Bałkanach spowodowały, że w 1994 r. Unia Europejska postanowiła ponownie skierować swoją uwagę na kraje regionu Morza Śródziemnego. Politykom z Francji, Włoch oraz Hiszpanii udało się przekonać pozostałe państwa członkowskie, że główne zagrożenie dla ich bezpieczeństwa pochodzi właśnie z tego regionu świata. Coraz więcej imigrantów z Afryki Północnej docierało już nie tylko na południe Europy. Dzięki wewnętrznej swobodzie przepływu osób pojawiali się także w głębi kontynentu europejskiego. Powstawały kolejne organizacje i grupy terrorystyczne, które zaczęły przedostawać się do diaspor arabskich w państwach europejskich. Wśród obywateli Unii Europejskiej wzrastało ogólne poczucie zagrożenia wynikające z niestabilnej sytuacji na południu regionu Morza Śródziemnego.

W takiej atmosferze państwa członkowskie UE porozumiały się w kwestii wyjścia z nową ofertą współpracy połączonej z pomocą finansową dla krajów Afryki Północnej. W 1995 r. w Barcelonie zorganizowano Konferencję Eurośródziemnomorską, w której wzięli udział wszyscy członkowie UE (15) oraz 12 państw z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu: Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Izrael, Jordania, Syria, Liban, Turcja, Cypr, Malta i Autonomia Palestyńska. Libia nie uczestniczyła w konferencji ze względu na nałożone na ten kraj sankcje ONZ. Głównym efektem spotkania było przyjęcie przez jego uczestników Deklaracji ustanawiającej Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (Euro-Mediterranean Partnership – Euromed).

Partnerstwo miało być realizowane w trzech formach współpracy, popularnie nazywanych koszykami. Pierwsza obejmowała kwestie polityczne i bezpieczeństwa. Głównym celem było utrzymanie stabilności i pokoju w regionie. Państwa europejskie w tym zakresie skoncentrowały się na współdziałaniu z krajami śródziemnomorskimi w walce z terroryzmem oraz przestępczością zorganizowaną. Podkreślono zasadę nieprolifracji broni jądrowej oraz zobowiązano się do przyjmowania konwencji o rozbrojeniu w celu stopniowej redukcji zbrojeń w tym regionie. Także w tym koszyku zostały zawarte deklaracje o podejmowaniu działań na rzecz

poszanowania podstawowych zasad wolności i respektowania praw człowieka.

Druga forma współpracy zakładała partnerstwo gospodarcze i finansowe. Jego celem było stworzenie obszaru dobrobytu w oparciu o powiązania bilateralne. Planowano, że efektem współdziałania stanie się zmniejszenie różnic w rozwoju między państwami Morza Śródziemnego a Unią Europejską i utworzenie do 2010 r. strefy wolnego handlu w zakresie towarów przemysłowych.

Trzeci koszyk to współpraca kulturalna oraz sprawy społeczne. Oprócz typowych celów związanych z wymianą naukową, promowaniem kultury oraz wyjazdami młodzieży, planowano także kooperację w sprawach migracyjnych. Państwa europejskie szczególnie naciskały na rozwój współpracy w zwalczaniu nielegalnej imigracji.

Konferencja w Barcelonie miała rozpocząć nowy etap stosunków w regionie śródziemnomorskim, który został nazwany Procesem Barcelońskim (The Barcelona Process). Cele były niezwykle szczytne, gdyż zakładały gruntowną przebudowę wizerunku i architektury polityczno-ekonomiczno-społecznej regionu. Planowano nawet utworzenie w basenie Morza Śródziemnego do 2010 r. strefy bezpieczeństwa, stabilizacji i pokoju. Politycy europejscy jednak szybko zdali sobie sprawę, że jest to plan niemożliwy do spełnienia ze względu na trwający konflikt izraelsko-palestyński oraz inne sporne kwestie w regionie.

Oceniając po latach efekty Procesu Barcelońskiego, należy wyraźnie podkreślić, że uwypuklone w Deklaracji ustanawiającej Partnerstwo Eurośródziemnomorskie zapisy o bezpieczeństwie i pokoju w regionie, walce z terroryzmem i nielegalną imigracją oraz budowaniu strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi odzwierciedlały interesy państw europejskich. Teoretycznie były to także zapisy, które leżały w interesie państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, ale krajom tym zależało głównie na rozwinięciu takich form współpracy, które dawałyby ich produktom dostęp do rynku Unii Europejskiej. Zgoda na utworzenie strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi stanowiła wielkie wyzwanie i wiązała się z ryzykiem dla krajów arabskich, gdyż powszechnie wiadomo było, że nie są one w stanie konkurować w tej sferze z prężnymi firmami europejskimi. Zrealizowanie tego zapisu groziło bankructwem wielu przedsiębiorstw arabskich. Państwa z południa regionu śródziemnomorskiego liczyły jednak, że jest to pierwszy etap współpracy i w przyszłości strefa wolnego handlu obejmie także inne grupy towarów (oczywiście głównie chodziło o produkty rolne i rybołówstwo). Dlatego kraje arabskie zdecydowały się stopniowo wprowadzać dosyć bolesne reformy ekonomiczne w celu dostosowania swoich gospodarek do uczestniczenia w przyszłości w strefie wolnego

handlu z Unią Europejską.¹¹ Państwa unijne oczywiście zdawały sobie sprawę z zagrożenia dla gospodarek krajów arabskich, wynikającego z otwarcia się na towary przemysłowe z UE, i oferowały pomoc finansową dla wsparcia przemian rynkowych.¹² Była to jednak pomoc zbyt mała i nierekompensująca potencjalnych strat. Zmniejszanie dysproporcji rozwojowych w regionie nie było więc możliwe i w zasadzie można stwierdzić, że zostały one zachowane, natomiast budowa strefy dobrobytu w basenie Morza Śródziemnego pozostała pustą deklaracją.

Niewątpliwie realizacja Procesu Barcelońskiego w jego pierwszej dekadzie stanowiła odzwierciedlenie wdrażania interesów państw europejskich w omawianym regionie. Zagwarantowały sobie tam w miarę stabilną sytuację bez większych nakładów finansowych. Pewnych sukcesów można doszukiwać się na polu ekonomicznym. Podpisano bowiem układy stowarzyszeniowe nowej generacji z Tunezją, Marokiem, Jordanią, Egiptem, Algierią, Libanem, Autonomią Palestyńską oraz Izraelem. Jednak wszelkie zapisy dotyczące praw człowieka oraz procesów demokratyzacji pozostały na papierze. Politycy europejscy tolerowali autorytarne reżimy w Afryce Północnej, pod warunkiem zachowania *status quo*, które gwarantowało bezpieczeństwo kontynentu europejskiego. Stąd organizowanie szczytów eurośródziemnomorskich – regularnych spotkań szefów państw lub rządów krajów UE z przywódcami państw arabskich objętych programem partnerstwa. To swoiste „hołubienie” arabskich przywódców nasiliło się po zamachach terrorystycznych na World Trade Center we wrześniu 2001 r., kiedy wśród obywateli Unii zapanował strach przed zamachami w Europie. UE oczekiwała od liderów państw arabskich głównie walki z terroryzmem oraz – w obawie przed napływem imigrantów – kontroli granic. Strach spotęgowały zamachy terrorystyczne przeprowadzone w 2004 r. w Hiszpanii i rok później w Wielkiej Brytanii. Tym bardziej „zapomniano” o deklaracjach związanych z wprowadzaniem zasad demokracji, a skoncentrowano się na bezpieczeństwie europejskim. Liderzy europejscy postrzegali procesy demokratyzacji w tym regionie świata jako szansę na przejęcie władzy przez islamskie partie polityczne, które kojarzyły się głównie z organizacjami terrorystycznymi. Ten stereotyp przyczynił się zatem do chęci ugruntowania dotychczasowej sytuacji politycznej, która może nie była wymarzona, ale dawała gwarancje zachowania *status quo*.

¹¹ F. Bicchi, *Euro-Mediterranean Relations...*, op.cit.

¹² *The Euro-Mediterranean Partnership Ten Years On: Reassessing Readiness and Prospects*, 23rd June 2006, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/062306.htm> [dostęp 14.02.2012].

Europejska Polityka Sąsiedztwa i Unia dla Śródziemnomorza

Wielkie rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz Malte i Cypr, które zaplanowano na maj 2004 r., zmieniło zupełnie sytuację geopolityczną na Starym Kontynencie oraz w jego sąsiedztwie. Ze względu na wyzwanie, jakim był dla UE nowy układ jej granic po rozszerzeniu oraz wynikające z tego korzyści i zagrożenia, Komisja Europejska jeszcze w marcu 2003 r. przygotowała dokument „Szersza Europa – sąsiedztwo. Nowe ramy dla naszych wschodnich i południowych sąsiadów”,¹³ zawierający wytyczne dla realizacji polityki zagranicznej UE wobec nowych państw sąsiedzkich. Zaproponowała w nim utworzenie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa („klubu przyjaciół” – *ring of friends*), w której – ze względu na ogromną współzależność między UE a jej bezpośrednimi sąsiadami – można by promować stabilność, bezpieczeństwo i stały rozwój. Finalnym celem funkcjonowania takiej strefy byłoby wypracowanie stopnia integracji, który zawierałby „wszystko poza instytucjami”,¹⁴ wzorowanego na Europejskim Obszarze Gospodarczym zrzeszającym państwa UE i EFTA. W efekcie realizacji tych pomysłów w 2004 r. powstała nowa inicjatywa UE, nazwana Europejską Polityką Sąsiedztwa, która obejmowała dziesięć państw śródziemnomorskich (Algierię, Autonomię Palestyńską, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Syrię, Tunezję) oraz sześciu wschodnich sąsiadów UE (Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię oraz Ukrainę).¹⁵

Głównym instrumentem realizowania EPS są plany działania (*action plans*), które UE podpisywała w ramach stosunków bilateralnych ze swoimi sąsiadami. Podstawowym ich założeniem było udzielanie przez UE wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim w zamian za spełnienie zdefiniowanych w poszczególnych planach warunków polityczno-ekonomicznych. Kraje śródziemnomorskie na początku były zadowolone z propozycji oparcia współpracy na umowach bilateralnych. Dotychczas Proces Barceloński zakładał budowanie powiązań w całym regionie. Układy bilateralne teoretycznie dawały krajom arabskim większą szansę

¹³ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, 11.03.2003.

¹⁴ R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU*, przemówienie wygłoszone w Brukseli, 6.12.2002.

¹⁵ A. Adamczyk, *The Role of Poland in the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies” vol. 13/20010, s. 197.

na wynegocjowanie szybszego dostępu ich produktów do rynku europejskiego.¹⁶

Politycy UE sądzili, że społeczeństwa państw sąsiedzkich są żywotnie zainteresowane wprowadzaniem demokratycznych zasad prawa oraz gospodarki rynkowej. Zaistniała szansa zapewnienia UE „bezpieczeństwa przez stworzenie wokół niej pierścienia stabilnych i dobrze rządzonych państw”.¹⁷

Entuzjazm związany z wprowadzeniem i realizacją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa panujący wśród polityków unijnych szybko jednak minął. Okazało się, że kraje sąsiadujące z Unią wcale nie są aż tak zdeterminowane do przeprowadzenia efektywnych reform polityczno-gospodarczych. Procesy demokratyzacji rozpoczęte w Gruzji i na Ukrainie zakończyły się chaosem politycznym, w pozostałych krajach: Armenii, Azerbejdżanie, Mołdawii i na Białorusi, w zasadzie nie podjęto żadnych większych reform ukierunkowanych na demokratyzację oraz stabilizację polityczną i gospodarczą.

Jednak brak reform był szczególnie widoczny w regionie śródziemnomorskim. Można odnieść wrażenie, że Unia Europejska w ogóle nie była zainteresowana wprowadzaniem elementów demokracji w tych krajach, jedynie przywiązywano większą wagę do współpracy ekonomicznej i reform w tym zakresie. Już od początku funkcjonowania EPS można było usłyszeć zarzuty, formułowane przez polityków arabskich, że projekt ten powstał głównie dla rozwijania kontaktów ze Wschodem, natomiast relacje z państwami Afryki Północnej zostały zmarginalizowane. Z kolei kraje wschodnie oskarżały UE, że faworyzuje współpracę z państwami Południa. Dzięki temu można sformułować konkluzję, że projekt EPS nie satysfakcjonował żadnej z tych grup państw, chociaż należy podkreślić, iż 2/3 środków finansowych przeznaczonych na to przedsięwzięcie kierowano do Afryki Północnej.¹⁸ Głównym zarzutem pod adresem UE był zbyt skromny budżet projektu. Z drugiej strony, mimo zasady warunkowości zadeklarowanej przez polityków unijnych, kraje Południa i tak otrzymywały wsparcie finansowe, chociaż nie przeprowadzały reform politycznych.

Brak efektywności EPS wywołał obawy europejskich demiurgów politycznych wynikające z poczucia niepewności, a nawet strachu obywateli UE

¹⁶ A. Del Sarto, T. Schumacher, *From EMP to ENP: what's AT stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, „European Foreign Affairs Review” no. 10/2005, s. 26 i nast.

¹⁷ Sz. Ananicz, *Partnerstwo Wschodnie*, „Indos” nr 17/2009.

¹⁸ D. Shuqom, *EU aid to the Arab Southern Mediterranean countries: why have impacts on democratization been so modest?*, University of Miami Paper presented at the EUSA conference, 4th March 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/6k_shuqom.pdf [dostęp 17.03.2012].

przed nielegalną imigracją, zorganizowaną przestępczością oraz terroryzmem międzynarodowym. Błędem popełnionym w ramach EPS na pewno było „wrzucenie do jednego worka” państw Europy Wschodniej i Afryki Północnej, których sytuacja społeczno-polityczna jest różna. Jednak główny mankament tej polityki to wyraźne podkreślenie, że kraje objęte projektem nie mają szans na pełne członkostwo w UE. Brak tej najważniejszej nagrody spowodował, że motywacja do przeprowadzania reform była znikoma. Wnioski te doprowadziły UE do podjęcia próby zreformowania współpracy z sąsiadami w ramach EPS.

W 2008 r., dzięki inicjatywie Francji popartej przez pozostałe kraje południa UE, powołano Unię dla Śródziemnomorza (Union for the Mediterranean). Jest to nowy wymiar współpracy, który stanowi formę aktualizacji Procesu Barcelońskiego.¹⁹ Początkowo Francuzi chcieli powołać strukturę, w której wzięłyby udział tylko państwa UE leżące nad Morzem Śródziemnym oraz kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jednak pozostałe państwa unijne także chciały mieć wpływ na sytuację w regionie (szczególnie Niemcy),²⁰ tym bardziej że przedsięwzięcie miało być finansowane z budżetu UE. W rezultacie rozmów uzgodniono, że Unia dla Śródziemnomorza obejmie łącznie 44 uczestników: wszystkie kraje biorące dotychczas udział w Partnerstwie Śródziemnomorskim oraz Turcję, Monako, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Czarnogórę, Albanię oraz Mauretanię. Do UdŚ przystąpiła też Liga Państw Arabskich. Do współpracy zaproszono również Libię, jednak rządzący nią wówczas Muammar al-Kaddafi uznał, że jest to forma neokolonializmu, i odrzucił zaproszenie.

Unia dla Śródziemnomorza zakładała kontynuację realizacji postanowień zawartych w Deklaracji Barcelońskiej, ale jej głównym celem było zacieśnienie współpracy w regionie przez realizację projektów o charakterze wielostronnym. Projekty te miały się koncentrować m.in. na: budowie infrastruktury transportowej, lądowej i morskiej, ochronie środowiska i wykorzystaniu energii odnawialnej oraz współpracy naukowej (przez utworzenie dwóch uniwersytetów eurośródziemnomorskich). Planowano, że część projektów będzie dotyczyć pomocy kredytowej dla małych i średnich przedsiębiorstw.²¹ UdŚ miała być sfinansowana z instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponieważ decyzja o powstaniu tej inicjatywy zapadła w trakcie ustalonej już perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013,

¹⁹ M. Cholewa, *Polityka śródziemnomorska Nicolasa Sarkozy'ego*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3–4/2011, s. 237.

²⁰ E. Soler, I. Lecha, *Barcelona Process: the Union for the Mediterranean*, Madrid 2008, s. 28.

²¹ K. Kauch, R. Youngs, *The end of the Euro-Mediterranean Vision*, „International Affairs” no. 5/2009, s. 965.

trudno było państwom unijnym znaleźć większe środki na finansowanie przedsięwzięcia. Dla nadania wyższej rangi UdŚ stworzono struktury instytucjonalne łączące kraje Unii Europejskiej z państwami śródziemnomorskimi. Powołano stały sekretariat w Barcelonie, ustalono, że co dwa lata będą organizowane szczyty eurośródziemnomorskie na szczeblu szefów państw lub rządów. Zadecydowano także o wprowadzeniu wspólnej prezydencji w UdŚ. Miało ją sprawować państwo pełniące prezydencję w Radzie UE oraz jedno państwo spoza UE z regionu śródziemnomorskiego.²² Ta decyzja symbolizowała, że UdŚ jest oparta na równorzędnym partnerstwie między państwami północy i południa regionu. Pierwszymi współprzewodniczącymi zostały Francja i Egipt.

Unia Europejska wobec procesu/zjawiska arabskiej wiosny

Powstania społeczne wybuchające w północnej Afryce i na Bliskim Wschodzie od grudnia 2010 r. z pewnością zaskoczyły obserwatorów politycznych w Unii Europejskiej, tym bardziej że niecałe dwa lata wcześniej rozpoczęła ona nowy rozdział współpracy z krajami śródziemnomorskimi oparty na Unii dla Śródziemnomorza. Politycy europejscy zakładali, że ta inicjatywa przyczyni się do ustabilizowania sytuacji w regionie i ugruntuje panujące tam stosunki na długie lata. Należy się zastanowić, czy zjawisko arabskiej wiosny wiąże się z inicjatywami współpracy ze strony Unii Europejskiej w tym regionie, czy raczej jest procesem od niej niezależnym.

Niewątpliwie arabska wiosna świadczy o fiasku polityki śródziemnomorskiej UE. Projekt Unii dla Śródziemnomorza już od początku przechodził swoisty kryzys. Ogólnie rzecz ujmując, była to inicjatywa niewnosząca wiele nowego w stosunkach z państwami arabskimi, ale „ładnie zapakowana”. Kraje arabskie zarzucały UE, że ponownie usiłuje odgórnie wikłać je w projekt, w którym bierze udział także Izrael. Liderzy tych państw wyraźnie ostrzegali, że dopóki Izrael będzie realizował agresywną politykę wobec Autonomii Palestyńskiej, dopóty szeroka współpraca w regionie z Tel Awiwem będzie niemożliwa. Pod znakiem zapytania stały wszelkie próby organizowania spotkań z udziałem polityków izraelskich, gdyż część liderów arabskich ogłosiła, że będzie je bojkotowała. W konsekwencji kolejnych kryzysów na Bliskim Wschodzie (izraelska operacja „Płynny Ołów” przeciwko Palestyńczykom) zostały odwołane szczyty eurośródziemnomor-

²² O.Schlumberger, *The Ties Do Not Bind: The Union for the Mediterranean and the Future of Euro-Arab Relations*, „Mediterranean Politics” no. 1/2011, s. 141 i nast.

skie.²³ Unię Europejską skompromitowało również rozwiązanie kwestii przewodniczenia w UdŚ. Mimo przyjęcia zasady sześciomiesięcznych okresów współprzewodnictwa, Francuzi nie chcieli zrezygnować z pełnienia tej funkcji po upływie półrocza.²⁴ Doszło nawet do sporu wewnątrz UE, gdyż Hiszpania bez powodzenia chciała przejąć od Francji tę rolę.

Słabe efekty funkcjonowania UdŚ związane są także z brakiem wystarczających, zdaniem arabskich polityków, środków finansowych. 7,5 mld euro na tak olbrzymie regionalne przedsięwzięcie, obejmujące 44 państwa, to kwota zdecydowanie za niska. Być może w przyszłości budżet na tę współpracę będzie większy.

Wydaje się jednak, że przedstawione problemy nie przyczyniły się do wybuchu arabskiej wiosny. Analitycy sądzą, że rewolucje społeczne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie miałyby miejsce bez względu na dotychczasową współpracę z UE. Zatem z jednej strony można oczywiście krytykować Unię za jej „grzech zaniechania” wobec elit rządzących w krajach arabskich i brak ich stymulowania do przeprowadzania zmian w kierunku realizacji zasad demokracji. Z drugiej strony należy jednak wskazać, że same elity rządzące w państwach Afryki Północnej nie zdawały sobie sprawy z niezadowolenia społeczeństw z istniejącego stanu rzeczy. Głównym winowajcą erupcji niezadowolenia sfrustrowanych biedą społeczeństw arabskich były opływające w bogactwa skorumpowane reżimy autorytarne. Mieliśmy w tych państwach, które z nazwy były republikami, do czynienia z faktycznymi dynastiami (Ben Ali w Tunezji, Kaddafi w Libii, Mubarak w Egipcie, Asad w Syrii), które wytworzyły potężną przepaść ekonomiczną między wąską klasą rządzącą a społeczeństwem.²⁵ Brak sprawiedliwej dystrybucji zysków pochodzących ze sprzedaży surowców energetycznych bądź wpływów z sektora turystycznego doprowadził do obalenia skorumpowanych rządów.

Na pewno można zarzucić państwom Unii Europejskiej, że ich politycy byli świadomi zaistniałej sytuacji, ale przymykali oko na autorytarne zachowania dyktatorów ze względu na chęć zachowania *status quo* w regionie. W stosunkach między Unią a państwami arabskimi dominowała zasada, że „...dyktator, jeśli nie stwarzał problemów, był lepszy niż fundamentalistyczne zagrożenie”.²⁶ Unia, która sama tworzyła zręby inte-

²³ F. Bicchi, *The Union for the Mediterranean, or the changing context of Euro-Mediterranean realtions*, „Mediterranean Politics” no. 1/2011, s. 12

²⁴ M. Cholewa, *Polityka śródziemnomorska...*, op.cit., s. 241.

²⁵ Lisa Anderson, *Demystifying the Arab Spring. Parsing the Differences Between Tunisia, Egypt, and Libya*, „Foreign Affairs” May/June 2011, s. 3.

²⁶ S. Parzymies, *Aspekty wewnętrzne i międzynarodowe „arabskiej wiosny”*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3–4/2011, s. 59.

gracji europejskiej na zasadach demokracji oraz poszanowania praw człowieka, w stosunkach z państwami arabskimi „zapomniała” o swoich korzeniach. Trudno jednak dziwić się takim postawom polityków europejskich. Żadne z państw arabskich (oprócz Libanu) nigdy nie doświadczyło systemu demokratycznego, a z powodu różnic kulturowych oraz społecznych wydawało się, że system ten jest raczej trudny do wprowadzenia na północy Afryki. Ze względu na potencjalne zagrożenie brakiem stabilizacji w basenie Morza Śródziemnego wymiar realny kreowania polityki przeważał nad idealistycznymi wartościami i zasadami funkcjonowania UE.²⁷ Analizując politykę śródziemnomorską UE, trudno się dziwić realnemu podejściu europejskich polityków, jeżeli na spotkaniach z arabskimi przywódcami szafowano ostrzeżeniami, że obalenie dyktatorów oznacza przejście rządów przez fundamentalistów islamskich współpracujących z Al-Kaidą.²⁸ Tego typu „polityka zastraszania” stosowana przez autorytarne reżimy znajdowała podatny grunt w europejskich państwach śródziemnomorskich.

Najsilniejszym mechanizmem wpływania na sąsiadujące z Unią Europejską kraje jest obietnica członkostwa. Państwa Afryki Północnej nie mają żadnych szans, aby do struktur unijnych wejść, więc ten „lewar” oddziaływania UE nie mógł w tym wypadku być realizowany. Politykom europejskim pozostała zatem jedynie droga pogłębiania współpracy gospodarczej z krajami arabskimi, polegająca głównie na zawieraniu coraz bardziej zaawansowanych umów stowarzyszeniowych. Porozumienia takie zostały podpisane np. w 2008 r. z Marokiem i Jordanią.²⁹ Oczywiście musiały uwzględniać interesy ekonomiczne i społeczne państw UE, więc chroniły rynki europejskie przed napływem zbyt konkurencyjnych towarów z Afryki Północnej. Można zatem określić, że były to raczej umowy fasadowe, które satysfakcjonowały obie strony – polityków europejskich oraz autorytarnych liderów arabskich wraz z ich elitami. Ci ostatni wyraźnie dawali do zrozumienia, że lepiej, by UE nie wtrącała się w wewnętrzną sytuację ich państw, gdyż grozi to załamaniem istniejącej w basenie Morza Śródziemnego swojej równowagi sił i destabilizacją polityczną, z której wyłoni się islamski fundamentalizm. Można wskazać, iż UE liczyła, że dzięki kontaktom ekonomicznym małymi krokami w długim terminie uda się przeprowadzić pewne zmiany społeczno-polityczne w kierunku demokracji. Zrezygno-

²⁷ G.P. Herd, V. Yan, *The Arab Spring: Implications for Europe-Eurasian Relations*, „Central Asia Security Policy Brief” no. 6/2011.

²⁸ O. Taspinar, J. Laurence, *Will Europe shrink from the Arab spring?*, „World Politics Review – Arab Spring, Global Repercussions” December 2012, s. 13.

²⁹ T. Schumacher, *The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness*, *Insight Turkey*, no. 3/2011, vol. 13, s. 113.

wano jednak z egzekwowania realizacji polityki warunkowości w relacjach z reżimami autorytarnymi, wychodząc z założenia, że nie przyczyni się to do zachowania stabilizacji i bezpieczeństwa krajów europejskich.

Czy reakcja UE na arabską wiosnę była/jest właściwa?

Biorąc pod uwagę okoliczności prowadzenia dotychczasowej polityki UE wobec państw basenu Morza Śródziemnego, wynikającej z chęci ustabilizowania sytuacji politycznej w oparciu o dyktatury autorytarne, reakcja państw europejskich w zasadzie nie mogła być inna.

Po pierwsze nie bardzo wierzyły one, że tego typu ruchy społeczne mają szanse powodzenia. W końcu władza autorytarna w państwach arabskich opierała się na sile militarnej, która powinna poradzić sobie z tego typu rewolucjami. I tu politycy europejscy popełnili błąd, nie docenili bowiem siły i desperacji sfrustrowanych arabskich rewolucjonistów. Stąd też zapewne brak szybkiej reakcji państw UE, które wolały obserwować proces, niż w niego ingerować. Szybkie działania, polegające na wsparciu powstań społecznych, mogły zaowocować zrujnowaniem relacji z reżimami autorytarnymi w wypadku pacyfikacji ruchów kontestacyjnych.

Spóźniona reakcja UE związana była także z brakiem wewnętrznej spójności w podejmowaniu decyzji w zakresie polityki zagranicznej.³⁰ Niektóre państwa domagały się szybkiego działania, inne wolały wstrzymać się z demonstrowaniem stanowiska i poparciem którejs z stron. Należy pamiętać, że nowe elementy, wprowadzone do polityki zagranicznej UE przez Traktat Lizboński, dopiero wdrażano. Był to pierwszy poważny kryzys polityczny, przed którym stanęła Catherine Ashton, wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Europejska Służba Działań Zewnętrznych, którą miała kierować baronessa, znajdowała się dopiero na etapie formowania. Nie powołano nawet urzędnika, który odpowiadałby w ramach tej służby za kontakty z krajami arabskimi. Osoba taka została wybrana dopiero w trakcie arabskiej wiosny.³¹

Ostatnim elementem, który wpłynął na opóźnioną reakcję Unii Europejskiej, były jej kłopoty ekonomiczne. Kryzys finansowy w strefie euro oraz katastrofalne zadłużenie Grecji to największy wstrząs ekonomiczny, wobec

³⁰ Ibidem, s. 114.

³¹ Christian Berger w czerwcu 2011 r. objął stanowisko dyrektora ds. Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Półwyspu Arabskiego, Iranu oraz Iraku w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, za: Rosa Balfour, *The Arab Spring, the changing Mediterranean, and the EU: tools as a substitute for strategy?*, Policy Brief, June 2011, European Policy Centre.

którego stała się Unia w procesie integracji europejskiej od zakończenia II wojny światowej. Najważniejsi gracze polityczni UE, Francja i Niemcy, byli skoncentrowani na kwestiach wewnętrznych związanych z walką z kryzysem finansowym. Inne kraje, które najbardziej powinny być zainteresowane polityką śródziemnomorską, a więc Hiszpania, Portugalia, Włochy, no i oczywiście Grecja, także skupiły się na walce z kryzysem ekonomicznym. Polityka zewnętrzna zeszała na drugi plan, mimo ważnych wydarzeń na południu regionu Morza Śródziemnego.

Oczywiście Unia Europejska podjęła szereg działań, które miały wesprzeć ruchy kontestacyjne w krajach arabskich. Zamrożono aktywa i lokaty bankowe należące do prezydenta Ben Alego oraz jego urzędników. Wprowadzono embargo na dostawy broni do Libii oraz wstrzymano import surowców z tego kraju w celu zademonstrowania niezadowolenia UE wobec działań militarnych podjętych przez reżim Kaddafiego w stosunku do rebeliantów.³² Państwa europejskie zaproponowały także opozycji tunezyjskiej i libijskiej wsparcie finansowe, przypomniały sobie również o możliwości realizacji polityki warunkowości wobec państw autorytarnych.³³ Przede wszystkim jednak Unia Europejska starała się kontrolować sytuację w zakresie napływu fali imigrantów z Afryki Północnej, którzy pojawili się u południowych granic UE.

Dopiero z biegiem czasu politycy europejscy docenili wagę przemian na północy Afryki oraz uwierzyli w szansę powodzenia arabskich rewolucji i obalenia reżimów autorytarnych. W UE zaczęto się zastanawiać, w jaki sposób państwa europejskie mogą się odnaleźć w zmienionej sytuacji politycznej w basenie Morza Śródziemnego, tak aby zagwarantować sobie bezpieczeństwo na południowej flance. Pomyślano o budowaniu i utrwalaniu kontaktów z nowymi władzami, próbowano okazać chęć pomocy w przeprowadzaniu reform i modernizowaniu państw w kierunku demokracji. Kraje europejskie dokonały także swoistego rachunku sumienia, by doszukać się popełnionych błędów i zaniechań w realizowaniu polityki wobec krajów arabskich.

Głównym zarzutem stawianym politykom europejskim, dotyczącym stosunków z państwami Afryki Północnej, był brak konstruowania relacji Europy z Arabami na poziomie społeczeństwa obywatelskiego. Ograniczenie kontaktów między UE a elitami autorytarnymi doprowadziło do przekłamania obrazu sytuacji społecznej w tych krajach. Politycy europejscy być może nie doceniali możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatel-

³² E. Viilup, *EU's weak and slow reaction to Arab Spring has no excuses*, „Opiniön Europa”, Barcelona Centre for International Affairs, February 2011.

³³ D. Jankowski, *Po arabskiej wiosnie – „zima” dla europejskiej obrony?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 18/2011, s. 57 i nast.

skiego w wymiarze lokalnym w krajach arabskich. Świadczy to o zlekceważeniu tego czynnika, który był motorem powstań społecznych. Społeczeństwo obywatelskie okazało się bardzo silne, lecz niezorganizowane, ze względu na brak tradycji funkcjonowania w krajach arabskich. Zadaniem UE jest zatem skanalizowanie tego czynnika i pomoc w wykorzystaniu go do formowania różnego rodzaju organizacji społecznych, które przyczynią się do budowania demokracji w krajach arabskich.³⁴

Unia Europejska może więc spełnić ważną rolę: z opóźnieniem, ale jednak, pomóc państwom Afryki Północnej w przeprowadzeniu reform polityczno-społecznych. W czasie polskiej prezydencji w Radzie UE, w drugiej połowie 2012 r., zaproponowano reformę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, wskazując potrzebę powołania Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy) oraz stworzenia Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Facility).³⁵ Celem fundacji byłoby wspieranie transformacji politycznej państw arabskich i budowanie systemu instytucjonalnego w tych krajach w oparciu o zasadę trójpodziału władz. Przedsięwzięcie ma także służyć stworzeniu pluralistycznego systemu partyjnego oraz budowaniu społeczeństwa obywatelskiego przez tworzenie organizacji pozarządowych. Nacisk zostanie też położony na rozwój edukacji, walkę z analfabetyzmem oraz podniesienie jakości systemu opieki zdrowotnej. Funkcjonariusze unijni wyraźnie jednak podkreślili, że zasady przyznawania pomocy finansowej państwom sąsiedzkim zostaną zrewidowane. Wysoki przedstawiciel C. Ashton zaznaczyła, że zdecydowanie stosowana będzie zasada warunkowości: „więcej pieniędzy za więcej reform”, na której głównie będzie opierać się współpraca między UE a krajami arabskimi.³⁶

Unia Europejska a islam

Do najważniejszych wyzwań stojących przed Unią Europejską w obliczu zmian zachodzących w regionie śródziemnomorskim należy zredefiniowanie jej polityki wobec organizacji oraz partii islamskich. Jak już wspomniano, przez długie lata politycy europejscy uważali, że jedyną alternatywą dla autorytarnych reżimów w krajach arabskich jest fundamentalizm islamski związany z Al-Kaidą. Dlatego dla UE naturalne było przyzymkanie oczu

³⁴ *Power to the People. Reaction to the EU's response to the Arab Spring*, Oxfam, 14 November 2011, s. 4 i nast., <http://www.oxfam.org>.

³⁵ *Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy*, „European Neighbourhood Watch”, Center for European Policy Studies, Issue 71, May 2011.

³⁶ *Power to the People. Reaction to the EU's Response...*, op.cit.

na łamanie praw człowieka w tych krajach, gdyż to najniższa cena, jaką Unia mogła zapłacić za utrzymanie *status quo* i niedopuszczenie do głosu partii islamskich. Oczywiście była to najniższa cena dla UE, ale nie dla społeczeństw krajów Afryki Północnej.³⁷

Politykom oraz społeczeństwom europejskim islam kojarzy się głównie z najbardziej radykalnym jego odłamem, wzywającym do świętej wojny. Ten stereotyp islamu związany jest głównie z faktem, że większość organizacji terrorystycznych na świecie ma korzenie w fundamentalizmie islamskim. Media ugruntowują ten wizerunek, podając regularnie informacje o zamachach terrorystycznych lub próbach zamachów dokonywanych przez tego typu organizacje. Ponadto największe współczesne konflikty militarne występują na Bliskim i Środkowym Wschodzie, gdzie przeprowadzane są akcje militarne o podłożu religijnym.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że powstania społeczne arabskiej wiosny raczej nie miały podłoża religijnego i nie były inspirowane przez organizacje islamskie. Nie oznacza to, że religia nie odegrała tutaj żadnej roli. W sytuacji braku pluralizmu politycznego, a zatem braku partii politycznych, organizacji pozarządowych, swobody wypowiedzi itd., jedynym miejscem, gdzie ludność mogła się gromadzić i wyrażać swoje niezadowolenie, stały się meczety. To właśnie w miejscach kultu religijnego kanalizował się opór społeczny przeciwko dyktaturze.³⁸ Mieliśmy zatem do czynienia z paradoksalną sytuacją: państwa europejskie współpracowały z reżimami w obawie przed fundamentalizmem islamskim, natomiast dla społeczeństw arabskich w walce z reżimami meczet stał się jedynym miejscem zgromadzeń i wyrażania cichego oporu. To jednak nie przywódcy religijni objęli przewodzenie rewolucji arabskiej wiosny. Ruch ten miał podłoże zdecydowanie społeczno-ekonomiczne i był wyrazem pogłębiającej się biedy oraz przepaści między ubogim społeczeństwem i bogaczącymi się elitami autorytarnymi. Islamiści raczej się nie angażowali w działania rewolucyjne i uważnie obserwowali rozwój wydarzeń. Jednak po sukcesie powstań okazało się, że są najlepiej zorganizowanymi grupami społecznymi, które mogą wprowadzić porządek w zrewolucjonizowanych państwach.³⁹

Partie tworzące swoje ideologie w oparciu o islam uzyskały duże poparcie społeczne w zorganizowanych po arabskiej wiosnie wyborach parlamentarnych. W Tunezji islamiści uzyskali 41% głosów, w Maroku 27%, a w Egipcie aż 60% (w tym 24% zdobyli salafici, najbardziej fundamentalistyczna

³⁷ Szerzej patrz: V. Perthes, *Europe and the Arab Spring*, „Survival” no. 6/December 2011 – January 2012, vol. 53, s. 79 i nast.

³⁸ O. Taspinar, J. Laurence, *Will Europe Shrink...*, op.cit., s. 13–15.

³⁹ Ch. Boltanski, *Partie Allacha*, „Forum” nr 2/2012, s. 14–15.

partia islamska). Świadczy to dużej popularności idei islamu politycznego w społeczeństwach arabskich.⁴⁰ Polityczny islam ma jednak także wady, partie islamskie są podzielone i skłócone, nie stanowią zatem zwartego monolitu politycznego.⁴¹ Eksperci obserwujący zjawisko islamu politycznego raczej sceptycznie odnoszą się do sukcesów tego ruchu w przyszłości. Niemniej jednak Unia Europejska i politycy europejscy muszą nauczyć się współpracować także z partiami islamskimi z krajów arabskich. Najwyższa pora zwalczać stereotyp partii islamskich, kojarzonych jedynie z fundamentalizmem i terroryzmem. Tutaj olbrzymią rolę mają do odegrania nie tylko politycy, ale także media oraz szkolnictwo europejskie.

Sceptycyzm dotyczący sukcesów islamu politycznego związany jest głównie z faktem, że ideologia ta nie posiada recept na rozwiązanie problemów społecznych w krajach arabskich. Stała się jedynie pierwszą większą i pozytywną alternatywą dla zorganizowania porządku w krajach, przez które przeszły rewolucje społeczne. Jednak mieszkańcy Afryki Północnej żądają przede wszystkim zmian polegających na podniesieniu jakości życia, stworzeniu perspektyw uzyskania pracy, poprawie systemu opieki socjalnej oraz pluralizmie politycznym. Zamiana jednego autorytaryzmu na inny (nawet jeżeli ma korzenie religijne) raczej nie wchodzi w rachubę.

Konkluzje

Oczywiście można krytykować Unię Europejską za jej dotychczasową politykę śródziemnomorską. Powinno się napiętnować dwulicowość organizacji, która w swoich fundamentach ulokowała zasady demokracji oraz prawa człowieka, natomiast w kontaktach ze światem zewnętrznym o tych pryncypiach świadomie zapomniała dla realizacji swoich partykularnych interesów. Historia stosunków międzynarodowych pokazała, że niestety kwestie demokracji i moralności są używane raczej instrumentalnie przez państwa, które chcą coś ugrać na arenie politycznej. Dla Unii Europejskiej w realizacji jej polityki śródziemnomorskiej głównie liczyły się sprawy ekonomiczne oraz bezpieczeństwo. Problemy społeczne i polityczne w wymiarze wewnętrznym państw arabskich raczej polityków europejskich nie interesowały. Najważniejsze dla UE było zachowanie bezpieczeństwa w regionie, kontrola ruchów imigracyjnych, dostęp do surowców energetycznych oraz otwarcie rynków arabskich na europejskie towary przemysłowe. To były kluczowe elementy w relacjach UE – państwa Afryki Północnej.

⁴⁰ O. Taspinar, J. Laurence, *Will Europe Shrink...*, op.cit., s. 14.

⁴¹ Ch. Boltanski, *Partie Allacha...*, op.cit.

Rewolucje arabskie zmusiły Unię Europejską do zmiany tej polityki. Niewątpliwie państwom europejskim wciąż zależy przede wszystkim na zachowaniu stabilizacji i bezpieczeństwa w tym regionie, dlatego UE będzie musiała nauczyć się współpracować z nowymi „siłami” politycznymi, które pojawią się w tych krajach. Państwa arabskie także oczekują wsparcia od UE. Głównie liczą oczywiście na pomoc finansową, która przyczyni się do ich rozwoju gospodarczego i poprawi jakość życia. Z pewnością przy uchwalaniu następnej perspektywy budżetowej UE, na lata 2014–2020, środki przeznaczone na współpracę z Afryką Północną będą dużo większe. Kraje europejskie muszą także zintensyfikować wymianę handlową z państwami arabskimi, gdyż rozwój współpracy ekonomicznej ułatwia przekazywanie i umacnianie wartości, które są bliskie Europejczykom. Bardziej intensywna współpraca ekonomiczna, większe otwarcie na produkty z państw arabskich oraz wymiana naukowa mogą się przyczynić do lepszego transferu myśli między społeczeństwami Europy i Afryki Północnej i w ten sposób zwalczać negatywne stereotypy obecne po obu stronach Morza Śródziemnego.

Zadaniem Unii Europejskiej będzie także wypełnienie misji nauczyciela pluralizmu politycznego. Unia, która wciąż obawia się fundamentalizmu islamskiego, musi przekazać swoje *know-how* na budowę struktur społeczeństwa obywatelskiego, które jest alternatywą dla tworzenia instytucji państwowych w oparciu o zasady religijne. Pluralizm polityczny, wielość partii, swoboda wypowiedzi oraz możliwość zagłosowania w powszechnych i wolnych wyborach są najlepszą drogą budowy nowych struktur państwa. I tu Unia Europejska, jako organizacja sprawdzona i skuteczna w realizacji tzw. *soft power*, może najbardziej pomóc państwom arabskim.

Abstract

Mediterranean Policy of the European Union in View of the Arab Spring

The article is dedicated to the Mediterranean policy of the European Union in view of the phenomenon of the ‘Arab Spring’ and is divided in two parts. The first part characterises the process of development of the EU’s Mediterranean policy, starting with the 1970s, when the EEC’s Global Mediterranean Policy was initiated, followed by a description of the establishment of the Renewed

Mediterranean Policy in the early 1990s and a detailed analysis of the Euro-Mediterranean Partnership initiated in 1995 in Barcelona, which set the key objectives of cooperation in this region between the European Union and the countries of Northern Africa and the Middle East for many years to come. The author has paid particular attention to the latest initiatives of the European Union regarding the countries of the Mediterranean Region, that is the European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean of 2008. The second part contains a critical analysis of the EU's Mediterranean policy in the context of the emergence of the Arab Spring process. The main objective pursued by EU politicians was economic expansion of the European countries aimed at obtaining selling markets for industrial goods in Northern Africa while blocking imports of agricultural products from the Arab countries. Another important goal was to thwart the illegal immigration to Europe from this region. It is due to these two objectives that the European Union tolerated the authoritarian regimes in the Arab states. However, it turned out that there is no consent for the existence of these regimes in the societies of the countries of the Mediterranean south, which culminated in the Arab Spring. As a result of this, the EU's Mediterranean policy was compromised and proved an ignominious fiasco. The EU still has no vision for and has not developed any new coherent policy towards this region, which proves the helplessness of European politicians and the gradual degradation/erosion of the role of the EU as a global superpower.