

DYLEMATY STRATEGICZNE XXI WIEKU

Księga Jubileuszowa
dedykowana Profesorowi
Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia
pracy naukowej



Pod redakcją
naukową

Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca

Dylematy strategiczne XXI wieku

Dylematy strategiczne XXI wieku

Księga Jubileuszowa dedykowana
Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia pracy naukowej

*Pod redakcją naukową
Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca*



Kraków 2013

Copyright by Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego and individual authors, 2013

Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Zięba

Opracowanie redakcyjne: Dagmara Małysza, Justyna Wójcik

Korekta: Mateusz Kijewski

Projekt okładki: Igor Stanisławski

Skład i łamanie: Małgorzata Manterys-Rachwał

Publikacja dofinansowana
przez
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-7638-375-0

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 012 431-27-43, 012 421-13-87
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

Tabula Gratulatoria	VII
Słowo o Jubilacie.....	IX
Promotorstwo zakończonych prac doktorskich	XIII
Dorobek naukowy – najważniejsze prace	XV

CZĘŚĆ PIERWSZA. HISTORIA – PAŃSTWO – PRAWO

Marek Bankowicz, <i>Instytucja prezydenta a siły zbrojne i bezpieczeństwo narodowe: wybrane przypadki</i>	1
Włodzimierz Bernacki, <i>Prawo i państwo w myśli politycznej Karola Libelta</i>	9
Agnieszka Czubik, <i>Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy</i>	23
Paweł Czubik, <i>Nowe strefy wolnego handlu USA – od prostej wymiany handlowej do celów „wyższych”</i>	37
Antoni Dudek, <i>Główne czynniki dynamizujące rozkład systemu realnego socjalizmu w Polsce lat 80. XX wieku</i>	49
Dominika Dziwisz, <i>„Tallinn Manual” – próba interpretacji prawa międzynarodowego dla cyberprzestrzeni</i>	65
Barbara Krauz-Mozer, <i>W poszukiwaniu „ducha” naszych czasów</i>	75
Kazimierz Lankosz, <i>Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle współczesnego prawa międzynarodowego – wybrane zagadnienia</i>	85
Jacek M. Majchrowski, <i>Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym</i>	111
Andrzej Mania, <i>Wywiad i politycy. Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA</i>	119
Grzegorz Mazur, <i>Dwóch kurierów ZWZ do Lwowa – sprawa Stanisława i Józefa Żymierskich</i>	135
Sylwia Rasson, <i>The Human Right to Health Versus Intellectual Property Rights in the Context of Developing Countries</i>	143
Arkady Rzegocki, <i>Soft power – niedoceniana siła</i>	155
Barbara Stoczewska, <i>Ruchy narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej – główne elementy charakterystyki</i>	161
Bogdan Szlachta, <i>Publicystyka propapieska w trakcie sporu o inwestyturę. Uwagi o pracy Manegolda z Lautenbach</i>	171

CZĘŚĆ DRUGA. POLITYKA MIĘDZYNARODOWA

Bogusława Bednarczyk, <i>Europejska strategia antydyskryminacyjna w XXI wieku – regres czy postęp?</i>	187
Ewa Bojenko-Izdebska, „Zintegrowane bezpieczeństwo” w strategii bezpieczeństwa RFN.....	199
Ewa Bujwid-Kurek, <i>Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej</i>	209
Marek Czajkowski, <i>Obrona przeciwrakietowa Izraela</i>	221
Ryszard M. Czarny, <i>Wzrost międzynarodowego zainteresowania Daleką Północą</i>	237
Erhard Cziomer, <i>Dylematy niemieckiej strategii przewyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI wieku</i>	249
Aleksander Głogowski, <i>Chiny – Pakistan – Afganistan. Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań</i>	263
Artur Gruszcak, <i>Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE</i>	273
Edward Haliżak, <i>Region Azji i Pacyfiku – logika geoeconomii i geopolityki</i>	285
Robert Kłosowicz, <i>Upadek państwowości jako jedna z głównych przyczyn zagrożenia dla pokoju w Afryce Subsaharyjskiej po zakończeniu zimnej wojny</i>	299
Iwona Krzyżanowska, <i>Ograniczenia w prognozowaniu stosunków międzynarodowych i ich znaczenie dla planowania strategicznego</i>	315
Rafał Kwieciński, <i>Smok wynurza się z Zachodniego Oceanu. Chińska strategia „sznura pereł”</i>	329
Marcin Lasoń, <i>Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?</i>	341
Agnieszka Nitszke, <i>Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem</i>	353
Małgorzata Pearson, <i>Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka w zmieniającym się świecie</i>	367
Mieczysław Stolarczyk, <i>Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku</i>	381
Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, <i>Dlaczego arabska wiosna nie zawitała do Algierii? Ograniczenia i perspektywy transformacji społeczno-politycznej</i>	405
Marcin Tarnawski, <i>Dylematy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa</i>	417
Janusz Józef Węc, <i>Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012). Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej</i>	431
Justyna Zajac, <i>Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej</i>	453
Lubomir W. Zyblikiewicz, <i>Klub Rzymski – po 45 latach</i>	465
Noty o Autorach	477

TABULA GRATULATORIA

Piotr Bajor
Piotr Borowiec
Krystyna Chojnicka
Anna Citkowska-Kimla
Zbigniew Czubiński
Krystyna Daniel
Agnieszka Dębska
Andrzej Dudek
Magdalena Geodecka
Irena Głuszyńska
Marcin Grabowski
Łukasz Jakubiak
Małgorzata Jasińska
Agnieszka Kastory
Piotr Kimla
Małgorzata Kiwior-Filo
Beata Kosowska-Gąstoł
Grzegorz Kowalski
Wiesław Kozub-Ciembroniewicz
Renata Król-Mazur
Małgorzata Kułakowska
Roman Kuźniar
Michał Matyasik

Maciej Miżejewski
Tomasz Młynarski
Ewa Myślak
Agnieszka Nowakowska-Swół
Dorota Pietrzyk-Reeves
Agnieszka Podoba
Marta Polaczek-Bigaj
Błażej Sajduk
Dominik Sieklucki
Agnieszka Sikora
Jacek Sokołowski
Irena Stawowy-Kawka
Krzysztof Szczerski
Paweł Ścigaj
Monika Ślufińska
Damien Thiriet
Adrian Tyszkiewicz
Magdalena Ullman-Kulik
Tomasz Wieciech
Rafał Wordliczek
Rafał Woźnica
Andrzej Zięba
Agnieszka Zyza

Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (Middle East and North Africa, MENA) zajmuje niezwykle ważne miejsce w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jest to region przyległy do obszaru Unii Europejskiej, a jego niestabilność stwarza dla państw unijnych poważne problemy. Do najbardziej niepokojących należą wyzwania i zagrożenia pozamilitarne, wśród których czołowe miejsce zajmują nielegalne migracje, przestępczość zorganizowana, radykalizm i terroryzm islamski oraz zagrożenia ekologiczne¹. Zjawiska te, dynamicznie rozwijające się od zakończenia zimnej wojny, przybrały na sile wraz z wybuchem w 2010 r. arabskiej wiosny.

Celem artykułu jest charakterystyka najważniejszych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej płynących z regionu MENA, analiza działań Unii podejmowanych dla ich zwalczania oraz zapobiegania im, a także ocena ich skuteczności. Ponieważ spośród państw regionu MENA najbardziej rozwiniętą politykę UE prowadzi wobec krajów położonych nad Morzem Śródziemnym, a więc w swoim bliskim sąsiedztwie, a wobec państw Zatoki Perskiej znacznie mniej intensywną, z tego względu przeprowadzona w niniejszym artykule analiza będzie dotyczyć polityki Unii Europejskiej głównie wobec państw wschodnio- i południowośrodkomorskich.

¹ Zob. J. Zając, *Rola Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010; R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, *Studia Europejskie. Podręcznik Akademicki*.

1. Północnoafrykańskie i bliskowschodnie wyzwania oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Państwa Unii Europejskiej charakteryzują się znacznie wyższym poziomem rozwoju ekonomiczno-społecznego aniżeli kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jak zostało stwierdzone w raporcie Banku Światowego z 2003 r., region MENA nie zintegrował się z gospodarką światową². W latach 1990-2000 wzrost gospodarczy w państwach tego regionu wynosił średnio 3,3% rocznie. Niewielki był również napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment*, FDI). W 1998 r. wyniósł on 0,7% PKB, podczas gdy w państwach Azji Wschodniej – 3,9%, Ameryki Łacińskiej i Karaibów – 3,5%³. Państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu borykają się również z problemem zadłużenia, a większość wierzycieli to państwa członkowskie Unii Europejskiej⁴. Gospodarki państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu są mało zróżnicowane, w większości tych państw głównym czynnikiem produkcji jest siła robocza (Egipt, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja). Mało konkurencyjne produkty, o niskim i średnim stopniu zaawansowania technologicznego, negatywnie wpływają na wzrost eksportu; w okresie dwudziestoletnim, licząc od 1980 r., wyniósł on w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej 5%. W związku z takimi wskaźnikami większość państw tego regionu odnotowuje ujemny bilans handlowy⁵.

Niski poziom rozwoju gospodarczego implikuje trudną sytuację społeczną, która w połączeniu z ograniczeniami politycznymi wpływa na dużą liczbę nielegalnych imigrantów⁶. Najwięcej z nich, głównie z Maroka, Algierii i Tunezji, przybywa do Francji, Holandii, Hiszpanii, Włoch, a także Niemiec, Belgii i Wielkiej Brytanii⁷.

² MENA Development Report. *Trade, Investment and Development in the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington 2003, [on-line] http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2003/10/03/000094946_03092504152661/Rendered/PDF/multi0page.pdf, dostęp: X 2010.

³ Dane za: B. Korany, *The Middle East since the Cold War: Torn between Geopolitics and Geoeconomics*, [w:] *International Relations of the Middle East*, ed. L. Fawcett, Oxford 2005, s. 70.

⁴ E. Philippart, *The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of Ambitious Scheme*, „European Foreign Affairs Review” vol. 8, 2003, no. 2, s. 216.

⁵ F. Iqbal, M. Kamel Nabli, *Trade, Foreign Direct Investment and Development in Middle East and North Africa*, Paper prepared for Conference entitled: The Middle East and North Africa Region: The Challenges of Growth and Globalization, organized by the International Monetary Fund and to be held in Washington DC on April 7-8, 2004, [on-line] <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/tradefdiddev.pdf>, dostęp: X 2010.

⁶ Szerzej zob. M. Lahlou, *Les migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union européenne: évolutions récentes*, European University Institute, „CARIM Research Paper” 2005, III.

⁷ P. Fargues, J.-P. Casserino, A. Latreche, *Mediterranean Migration: An Overview*, [w:] *Mediterranean Migration – 2005 Report*, ed. P. Fargues, European University Institute, CARIM/RSCAS, 2005, s. 15, [on-line] <http://www.carim.org/publications/CARIM-AR2005.pdf>, dostęp: X 2010.

Główne szlaki nielegalnych migracji to: z państw Maghrebu do Hiszpanii – Cieśnina Gibraltarska lub przez Ceutę i Melillę; z Egiptu (lub Maghrebu przez Tunezję) na Sycylię⁸. Napływ emigrantów stwarza dwa główne problemy dla Unii Europejskiej: jak włączyć tak duże grupy ludzi w europejski rynek pracy oraz jak radzić sobie ze wzrastającym pluralizmem kulturowym i narodowościowym⁹.

Wzrost liczby imigrantów przysparza także wielu kłopotów dotyczących porządku wewnętrznego państw ich przyjmujących. Statystyki policyjne i wymiaru sprawiedliwości dostarczają wielu dowodów na import przestępczości poprzez migracje, w tym terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej o charakterze międzynarodowym. Opinia publiczna nierzadko informowana jest o aresztowaniach osób pochodzenia arabskiego, podejrzanych o działalność przestępczą, w tym zaangażowanie w działania terrorystyczne. Te ostatnie wywołują poważne obawy wśród decydentów i społeczeństw państw europejskich. Już na początku lat 90. XX w. lęki przed rozszerzającą się działalnością ekstremistów muzułmańskich były wśród Europejczyków tak duże, że ówczesny sekretarz generalny NATO Willy Claes nazwał to zjawisko największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego od czasu upadku komunizmu. W istocie na obszarze państw europejskich miały miejsce zamachy terrorystyczne zorganizowane przez ekstremistów muzułmańskich. W 1994 r. algierscy terroryści dokonali zamachu na samolot linii francuskich, a w roku następnym doszło do serii zamachów bombowych na francuskich stacjach metra. Spektakularne zamachy terrorystyczne zorganizowano również na początku XXI w. W ataku na pociągi w Madrycie w marcu 2004 r. śmierć poniosło 191 osób, a ponad 1900 zostało rannych. W zamachach na środki komunikacji miejskiej w Londynie w lipcu 2005 r. zginęły 52 osoby, a ponad 700 zostało rannych. Do zorganizowania obu zamachów przyznała się Al-Kaida. Do ataków na Europejczyków dochodzi również w państwach arabskich. Do najbardziej tragicznych wydarzeń doszło w Egipcie w latach 90. minionego stulecia, w kwietniu 1996 r. w Kairze zostało zastrzelonych 17 Greków, a w listopadzie następnego roku w Luksorze zastrzelono 68 osób, głównie ze Szwecji.

Obawy państw europejskich przed rozwojem ekstremizmu islamskiego spotęgowały wydarzenia arabskiej wiosny. Obalenie wieloletnich dyktatorów w Tunezji, Egipcie i Libii rozpoczęło proces przemian, których kierunek nie jest jasny. Największe zaniepokojenie wywołuje sytuacja w Syrii. Wraz z trwającą od 2011 r. wojną domową w tym kraju dochodzi do radykalizacji postaw części grup walczących, które głoszą konieczność zaprowadzania rządów szariatu. Do Syrii przybywa również coraz więcej bojowników islamskich, m.in. z Pakistanu, Bangladeszu, państw europejskich, a także obszaru Czeczenii, co dodatkowo zaostrza sytuację.

⁸ S. Eylemer, S. Şemşit, *Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations*, „Perceptions” Summer-Autumn 2007, s. 55.

⁹ Szerzej zob. R. Włoch, *Polityka integracji muzułmanów we Francji i Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2011.

Obok ekstremizmu i terroryzmu islamskiego, rozwoju przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnych imigracji w regionie MENA występują również bardzo poważne problemy ekologiczne, które wywołują duże zaniepokojenie wśród państw europejskich. Dużym problemem jest zanieczyszczenie atmosfery, które potęguje coraz większe zużycie energii, wytwarzanej głównie z użyciem ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla. W wyniku rozwoju sektora przemysłowego, elektrycznego i zwiększonej konsumpcji odbiorców indywidualnych do 2025 r. w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu zużycie energii wzrośnie o około 42% w porównaniu z 2006 r. (ogólnie w regionie śródziemnomorskim zwiększy się o około 50%). Do 2025 r. emisja dwutlenku węgla może zwiększyć się o 55% w państwach Europy Południowej i 119% w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. O ile w 2002 r. dwie trzecie dwutlenku węgla produkowanego w regionie śródziemnomorskim pochodziło z państw Europy Południowej, to w 2025 r. proporcje te ulegną zmianie – połowa dwutlenku węgla będzie emitowana w krajach południowego i wschodniego wybrzeża śródziemnomorskiego¹⁰. Szacuje się, że do 2025 r. w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu ruch lądowy może zwiększyć się 2,5-krotnie, a ruch morski 3,7-krotnie. Wzrasta też ruch powietrzny (o około 7,3% rocznie), co jest związane z coraz większym ruchem turystycznym. Do 2025 r. masowa stanie się również motoryzacja. Wzrastający obrót osobowy i towarowy jest istotnym źródłem zanieczyszczeń, zwłaszcza dwutlenku węgla i tlenu azotu¹¹. Niewielka jest natomiast podaż energii odnawialnej; jeśli trendy te nie ulegną zmianie, to wykorzystanie tego typu energii będzie wahać się jedynie od 2,8% do 3% w państwach południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego¹².

W Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie ogromnym problemem jest również utylizacja śmieci i oczyszczanie ścieków. Niemal 80% wysypisk śmieci jest nielegalne i nie jest kontrolowane przez władze państwowe¹³. W 2002 r. około 60% ścieków komunalnych spływających do Morza Śródziemnego nie zostało w wystarczającym stopniu oczyszczonych, co powoduje degradację tego basenu morskiego. Zdecydowana większość ścieków pochodziła z państw północnoafrykańskich i bliskowschodnich. Zanieczyszczenie wód Morza Śródziemnego jest powodowane również przez żeglugę.

Dodatkowe wyzwanie stanowią zmiany klimatyczne. Wzrost temperatury o 3-4°C spowoduje spadek ilości deszczu i śniegu, co spotęguje suszę. Najbardziej wrażliwy pod tym względem jest pustylny obszar Afryki Północnej. Ocieplenie klimatu spowoduje również podniesienie poziomu Morza Śródziemnego (zgodnie z niektórymi analizami o około 35 cm), co przyczyni się do zmniejszenia

¹⁰ *Climate Change and Energy in the Mediterranean*, United Nations Environment Programme. Mediterranean Action Plan. Blue Plan, Sophia, Antipolis, VII 2008, s. 5.

¹¹ *Ibidem*, s. 12.

¹² *Ibidem*, s. 11.

¹³ Dane te obejmują również Turcję.

powierzchni wybrzeży państw nadmorskich, zniknięcie niektórych plaż i klifów, wzrost zasolenia gleb i zmniejszenie ilości wody słodkiej¹⁴.

2. Działania Unii Europejskiej na rzecz stabilizowania i rozwoju regionu MENA

Bezpieczeństwo, pojmowane w Unii Europejskiej szeroko, zgodnie z teoriami kompleksowego bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, implikuje środki i metody polityki bezpieczeństwa UE. Obejmują one nie tylko instrumenty doraźnego zwalczania niepożądanych zjawisk, lecz także podejmowanie działań długofalowych zapobiegających ich występowaniu. Obie grupy instrumentów zostały uwzględnione w licznych dokumentach Unii Europejskiej zawierających koncepcję polityki wobec regionu MENA, wśród których niewątpliwie należy wymienić deklaracje ze spotkań Rady Europejskiej, Wspólną strategię UE wobec regionu śródziemnomorskiego (2000) czy Strategiczne partnerstwo UE z regionem śródziemnomorskim i bliskowschodnim (2004)¹⁵. Zostały one również zawarte w trzech głównych programach Unii Europejskiej wobec państw wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego: Partnerstwie Eurośródziemnomorskim (EMP), europejskiej polityce sąsiedztwa (ENP) oraz Unii dla Śródziemnomorza (UfM)¹⁶.

Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, zwane również procesem barcelońskim, zostało utworzone w listopadzie 1995 r. i obok krajów UE przystąpiło do niego dwanaście państw południowo- i wschodniośródziemnomorskich (Maroko, Tunezja, Algieria, Egipt, Jordania, Izrael, Liban, Syria, Turcja, Cypr, Malta oraz Autonomia Palestyńska¹⁷). Przyjęto szeroki program działań w trzech koszykach, dotyczących współpracy: politycznej i w zakresie bezpieczeństwa; ekonomicznej i finansowej oraz kulturowej, społecznej i humanitarnej. Stopniowo utworzono liczne programy sektorowe dla skutecznej implementacji określonych celów. W pierwszym koszyku, dotyczącym spraw politycznych i bezpieczeństwa, uwagę skoncentrowano głównie na kwestii wprowadzenia środków budowy zaufania i partnerstwa, zwalczania nielegalnych migracji oraz przestępczości zorganizowanej, rozwijania współpracy w zakresie ochrony cywilnej przed skutkami katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka. Po zamachach terrorystycznych na USA we wrześniu 2001 r. oraz na obiekty komunikacyjne w Madrycie (w marcu

¹⁴ Dane na stronie Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: VI 2009.

¹⁵ J. Zając, *op. cit.*

¹⁶ Zob. więcej: eadem, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, *Unia Europejska*.

¹⁷ Autonomia Palestyńska jest państwem *in statu nascendi*. W maju 2004 r. Cypr i Malta stały się członkami Unii Europejskiej.

2004 r.) i Londynie (w lipcu 2005 r.) działania na rzecz zapobiegania i zwalczania nielegalnych migracji, terroryzmu międzynarodowego oraz różnych form przestępczości zorganizowanej nabrały większego znaczenia. W listopadzie 2005 r. przyjęto eurośroziemnomorski kodeks postępowania w dziedzinie zwalczania terroryzmu, a dwa lata później utworzono czwarty koszyk Partnerstwa Eurośroziemnomorskiego pod nazwą: Migracje, integracja społeczna, sprawiedliwość i bezpieczeństwo.

W ramach drugiego koszyka Unia Europejska podjęła działania wspierające reformy rynkowe i zrównoważony rozwój w państwach partnerskich. Głównym instrumentem działania w tym zakresie stały się eurośroziemnomorskie układy stowarzyszeniowe, zawierające wytyczne działań niezbędnych do restrukturyzacji gospodarek krajów wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Uruchomiono również szereg programów służących zrównoważonemu rozwojowi. Za najważniejsze sektory Unia Europejska uznała: energetyczny (np. REMEP, EAMGM, MED-EMIP), transportowy (np. Eurośroziemnomorski Regionalny Plan Działania w dziedzinie Transportu – RTAP, SAFEMED, REMPEC), a także ochronę środowiska (np. programy SMAP oraz „Horyzont 2020”)¹⁸.

W trzecim koszyku Unia Europejska wsparła szereg projektów służących usprawnieniu działania administracji publicznej państw partnerskich, decentralizacji władzy, zwiększeniu udziału organizacji pozarządowych w kreowaniu polityki państwa, zwiększeniu udziału kobiet we wszystkich sferach życia społecznego, rozwojowi dialogu międzykulturowego (np. Eurośroziemnomorska Fundacja Dialogu Kultur im. Anny Lindh). Wsparto również współpracę między mediami, przedstawicielami społeczeństw obywatelskich, studentami i naukowcami (np. Eurośroziemnomorski Program Młodzieży, Program Dziedzictwa Eurośroziemnomorskiego, Program Audiowizualny)¹⁹. Wszystkie wyżej wymienione działania finansowane są z funduszy Unii Europejskiej. Do najważniejszych instrumentów wsparcia finansowego państw wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego należą: program MEDA (1995-2006), ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument, od 2007 r.), NIF (Neighbourhood Investment Facility), FEMIP (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership). Dodatkowo państwa partnerskie korzystają z pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Od samego początku funkcjonowanie Partnerstwa Eurośroziemnomorskiego napotykało jednak duże problemy, co było spowodowane nierozwiązanymi

¹⁸ REMEP – Rome Euro-Mediterranean Energy Platform; EAMGM – Euro-Arab Mashreq Gas Market Project; MED-EMIP – Support for the Enhanced Integration and the Improved Security of the Euro-Mediterranean Energy Market; RTAP – Euro-Mediterranean Regional Transport Action Plan; SAFEMED – Maritime Safety and Pollution Prevention; REMPEC – Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea; SMAP – Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme.

¹⁹ Szerzej zob. J. Zajęc, *Role Unii Europejskiej...*

problemami w regionie (m.in. konflikt arabsko-izraelski, spory między państwami arabskimi, niewielka wymiana handlowa między państwami wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego – na poziomie 3-5%, autorytaryzm w krajach arabskich), a także konstrukcją UE (m.in. sprzeczność interesów poszczególnych państw członkowskich Unii czy zbytnia opieszałość instytucji unijnych). Kiedy w maju 2004 r. Unia Europejska rozszerzyła się o dziesięć nowych państw, Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych podjęła decyzję o utworzeniu nowego programu – europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP) w celu zapobieżenia podziałom między rozszerzoną Unią a jej sąsiadami, a także wzmocnienia dwustronnych relacji między UE a sąsiadującymi z nią państwami. W nowym programie Unia zaoferowała państwom partnerskim, wśród których znalazły się: Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Syria, Maroko, Algieria, Tunezja, Libia oraz Autonomia Palestyńska, ściślejsze stosunki polityczne i integrację gospodarczą. Podstawowymi elementami ENP stały się dwustronne plany działania uzgodnione między UE a każdym z partnerów. Program miał uzupełniać istniejące struktury współpracy, by przyczynić się do szybszego osiągnięcia celów określonych we wcześniejszych dokumentach dotyczących działań Unii Europejskiej w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie.

Próby usprawnienia współpracy z państwami śródziemnomorskimi nadal jednak przynosiły niewielkie rezultaty. Skłoniło to część państw członkowskich UE do dalszego przeformułowania współpracy. Największą determinację w tym względzie wykazały państwa o długiej tradycji zaangażowania w sprawy śródziemnomorskie – Hiszpania i Francja. W maju 2007 r. hiszpański minister spraw zagranicznych, wieloletni przedstawiciel UE do spraw bliskowschodniego procesu pokojowego Miguel Ángel Moratinos zaproponował utworzenie Unii Eurośródziemnomorskiej. Istota zmiany miała polegać na większym otwarciu Unii Europejskiej na mieszkańców państw północnoafrykańskich i bliskowschodnich, zgodnie z zasadą, że niemożliwe jest pogłębienie współpracy gospodarczej przy jednoczesnym ograniczeniu przepływu osób²⁰. Propozycja ta nie została jednak przyjęta przez inne państwa UE. Większe zainteresowanie natomiast wzbudziła inicjatywa Francji, przedłożona w tym samym okresie. Prezydent Nicolas Sarkozy argumentował, że brak sukcesów Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego wynika z poczucia państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, że są wykluczone z podejmowania decyzji i pozbawione wpływu na kształtowanie sytuacji w regionie, a Unia Europejska realizuje swoje interesy ich kosztem. Inicjatywa Francji została poparta przez Włochy i Hiszpanię. W grudniu 2007 r. przywódcy tych trzech państw ogłosili tzw. apel rzymski²¹, a w marcu 2008 r. Rada Europejska zaakceptowała wstępny projekt utworzenia nowej struktury. 13 lipca tego roku na paryskim

²⁰ R. Aliboni [et al.], *Putting the Mediterranean in Perspective*, „EuroMeSCo Paper” 2008, no. 68, s. 9.

²¹ *Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne* (20 décembre 2007), [on-line] <http://www.ambafrance-it.org>, dostęp: VI 2009.

szczyście przywódców państw członkowskich UE oraz krajów partnerskich znad Morza Śródziemnego powołano do życia proces barceloński: Unię dla Śródziemnomorza (UfM)²². Zaakceptowane na konferencji decyzje odbiegały jednak znacznie od tych, które przedkładał od maja 2007 r. Sarkozy. Jego propozycje przewidywały utworzenie struktury luźno związanej z UE, z odrębnymi instytucjami i mechanizmem spotkań wzorowanym na G-8. Miała ona obejmować wyłącznie państwa śródziemnomorskie i służyć rozwiązywaniu problemów dotyczących migracji, energii, ochrony środowiska, nauki i polityki audiowizualnej²³. Postanowienia deklaracji paryskiej idą znacznie dalej. Jak podkreślili jej twórcy, głównym założeniem nowej formy współpracy jest rewitalizacja Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego i ożywienie dotychczasowych wysiłków na rzecz przekształcenia regionu śródziemnomorskiego w obszar pokoju, demokracji, współpracy i dobrobytu. Za priorytety przyjęto działania na rzecz rozwoju ekonomicznego i społecznego oraz rozwiązywania światowego kryzysu żywnościowego, a także ochronę środowiska naturalnego. Szczególny nacisk położono na takie kwestie, jak: promocja samopodtrzymującego się rozwoju, energia, migracje, terroryzm, promocja współpracy międzykulturowej.

Nowa inicjatywa została skierowana do wszystkich uczestników Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, a także do Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry, Mauretanii i Monako. Zaproszenie skierowano również do Libii, która jednak odmówiła członkostwa w tym forum. Zastrzeżono, że nowa struktura nie zastępuje dotychczasowych form współpracy, ale jest w stosunku do nich komplementarna i jest odrębna od polityki rozszerzenia Unii Europejskiej²⁴.

W kilka lat po powołaniu Unii dla Śródziemnomorza widać wyraźnie, że i ta instytucja nie funkcjonuje właściwie. Niemal dwa lata zajęło utworzenie Sekretariatu UfM, którego siedziba znajduje się w Barcelonie, a działalność nie przynosi spodziewanych efektów. Faktycznie wielostronna współpraca między Unią Europejską a państwami wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego znajduje się w stagnacji. Jedną z wielu przyczyn takiego stanu rzeczy jest kon-

²² *Union for the Mediterranean: Building on the Barcelona acquis*, EU Institute for Security Studies, „ISS Report”, no. 1, 13 V 2008; Council of the European Union, *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008*, Brussels, 15 VII 2008, 11887/08 (Presse 213), [on-line] <http://www.europarl.europa.eu>, dostęp: VI 2009.

²³ Zob. szerzej: D. Schwarzer, I. Werenfels, *The Union for the Mediterranean: A Missed Opportunity*, „SWP Comments”, 2008/C 05, Berlin, IV 2008; M. Emerson, *Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, „CEPS Policy Brief”, no. 155, 7 III 2008; C. Spencer, *Europe and Mediterranean: Eyeing Other Shores*, „The World Today” 2008, 15 VII; A. Szymański, B. Wojna, *Unia dla Morza Śródziemnego – nowe forum współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 32 (500).

²⁴ R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, Disunity for the EU?*, European Policy Centre, „EPC Policy Briefs”, II 2008; D. Bauchard, *L'Union pour la Méditerranée: un défi européen*, „Politique étrangère” 2008, no. 1, s. 51-64; S. Parzymies, *Bezpieczeństwo i współpraca w regionie Morza Śródziemnego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” t. 40, 2009, nr 3-4, s. 9-32.

flikt arabsko-izraelski, a w ostatnich miesiącach także wydarzenia arabskiej wiosny. Przemiany w państwach arabskich nie są jasne. Z jednej strony państwa Unii Europejskiej spodziewają się przemian w kierunku większej demokratyzacji życia politycznego i poprawy ekonomiczno-społecznej, z drugiej strony obawiają się radykalizacji postaw, rozprzestrzeniania się ekstremizmu i terroryzmu islamskiego oraz destabilizacji sytuacji, co byłoby bardzo niekorzystne z punktu widzenia ich bezpieczeństwa. Obawy przed destabilizacją sytuacji przyczyniły się do podjęcia przez UE aktywnych działań wobec arabskiej wiosny. Wprawdzie początkowo były one powolne i niejednoznaczne, jednak z czasem stały się bardziej zdecydowane. Rozwijane od pierwszej połowy 2011 r. działania Unii Europejskiej na rzecz wsparcia arabskiej wiosny przybrały formułę „3 M” – *money, mobility, markets*²⁵.

W maju 2011 r. UE zdecydowała o przekazaniu na lata 2012-2013 dodatkowej sumy w wysokości 1,2 mld euro do budżetu europejskiego instrumentu partnerstwa i sąsiedztwa (do 5,7 mld euro). Dodatkowe środki dla państw arabskich będących w procesie przemian zostały uruchomione przez Europejski Bank Inwestycyjny (ok. miliarda euro) oraz Europejski Bank Rozwoju i Odbudowy (do 2,5 mld euro rocznie). We wrześniu 2011 r. UE utworzyła program SPRING (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth), w ramach którego przeznaczyła 350 mln euro na okres 2011-2012 (65 mln euro w 2011 r. oraz 285 mln euro w 2012 r.) na wsparcie transformacji demokratycznej, w tym budowania instytucji państwowych oraz reform ekonomicznych²⁶. W tym samym miesiącu przyznała także dodatkowe 22 mln euro na lata 2011-2013 na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w ramach tzw. Civil Society Facility. Fundusze te zostały skierowane na trzy cele: 1) wzmocnienie zdolności oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego; 2) wzmocnienie aktorów subpaństwowych oraz 3) promocję całościowego podejścia do przeprowadzanych reform poprzez zwiększenie udziału aktorów subpaństwowych w polityce państwa. Wraz z rozwojem sytuacji UE uruchamiała również środki na pomoc humanitarną, niezbędną w związku z dużym napływem nielegalnych imigrantów z Afryki Północnej. Do końca 2011 r. Komisja Europejska wydała na ten cel 80,5 mln euro, a państwa członkowskie UE – 73 mln euro²⁷.

Unia Europejska jest również jednym z największych donatorów pomocy uruchomionej przez społeczność międzynarodową dla Tunezji, Maroka, Egiptu i Jordanii w ramach tzw. inicjatywy z Deauville (Deauville Initiative)²⁸. Do końca 2011 r. przeznaczyła na ten cel 20 mln euro. Uruchomiła także dodatkowe fundusze na rozwój kontaktów międzyludzkich, uznając, że przyczynią się one do

²⁵ J. Zając, *Unia Europejska wobec Bliskiego Wschodu po Arabskiej Wiosnie*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1: *Arabska Wiosna rok później*, s. 317-328.

²⁶ European Commission – Press Release, *EU response to the Arab Spring: new package of support for North Africa and Middle East*, IP/11/1083, Brussels, 27 IX 2011.

²⁷ European Commission – Press Release, *The EU's response to the „Arab Spring”*, MEMO/11/918, Brussels, 16 XII 2011.

²⁸ Inicjatywa z Deauville została zainicjowana przez G-8 w czasie szczytu we Francji w połowie 2011 r.

szybszego rozwoju gospodarczo-społecznego państw arabskich. We wrześniu 2011 r. przeznaczyła dodatkowe 30 mln euro na program wymiany akademickiej Erasmus Mundus, dzięki czemu utworzono dodatkowych 750 stypendiów (do 1200 wcześniej zaplanowanych) na rok akademicki 2011/2012²⁹. UE pomimo tradycyjnego oporu ze strony państw członkowskich zapowiedziała podjęcie negocjacji z Marokiem, Egiptem, Jordanią i Tunezją w zakresie pogłębionej współpracy ekonomicznej³⁰. Ponadto, w sierpniu 2011 r. wraz z Niemieckim Bankiem Rozwoju (German Development Bank, KfW) uruchomiła dodatkowy program wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorstw (SANAD)³¹.

3. Skuteczność polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej w regionie MENA

Prowadzona przez UE polityka na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu nie jest skuteczna. Szczytne cele, jakie zostały zakreślone w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim, europejskiej polityce sąsiedztwa i Unii dla Śródziemnomorza, powtórzone w dokumentach przyjętych przez UE, takich jak Wspólna strategia wobec regionu śródziemnomorskiego (2000), Strategiczne partnerstwo UE z regionem śródziemnomorskim i bliskowschodnim (2004) oraz konkluzjach ze spotkań Rady Europejskiej, nie zostały zrealizowane. Region MENA nie został przekształcony w obszar stabilności, pokoju i prosperity. Liczba nielegalnych imigrantów nie zmniejszyła się, a po rozpoczęciu arabskiej wiosny wręcz wzrosła. Nie zmalało ani zagrożenie przestępczością zorganizowaną, ani terroryzmem islamskim. Nie poprawiło się również bezpieczeństwo ekologiczne regionu śródziemnomorskiego. Konflikt arabsko-izraelski pozostaje wciąż nierozwiązany, a przedłużająca się od 2011 r. wojna domowa w Syrii oraz ogromnie niestabilna sytuacja w Iraku i Afganistanie negatywnie wpływają na środowisko bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Stan ten jest wypadkową bardzo wielu czynników, niemniej, co należy podkreślić, polityka Unii Europejskiej w regionie MENA nie jest wolna od błędów i problemów. Spowodowane są one zbyt dużą opieszałością UE w podejmowaniu

²⁹ European Commission – Press Release, *The European Commission boosts the number of Erasmus Mundus scholarships for South Mediterranean students*, MEMO/11/637, Brussels, 27 IX 2011, [on-line] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-637_en.htm, dostęp: IV 2012.

³⁰ Tunezja od 1 stycznia 2008 r. posiada z Unią Europejską strefę wolnego handlu produktami przemysłowymi. Natomiast 30 września 2011 r. Unia Europejska i Tunezja rozpoczęły negocjacje w sprawie „uprzywilejowanego partnerstwa”. Mocno zaawansowane w realizacji umowy stowarzyszeniowej jest również Maroko. Od października 2008 r. ma ono status państwa zaawansowanego (*status avancée*), oznaczający wzmocnione stosunki dwustronne z Unią Europejską, a 1 marca 2012 r. posiada z UE strefę wolnego handlu produktami przemysłowymi.

³¹ J. Zajęc, *Unia Europejska...*

decyzji, niezdecydowaniem, brakiem jasnej strategii działania. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej od traktatu z Maastricht niezmiennie ma charakter międzyrządowy, a rozbieżność interesów między państwami członkowskimi negatywnie wpływa na efektywność polityki bezpieczeństwa UE. Istniejące różnice między państwami członkowskimi pogłębił kryzys finansowy państw strefy euro. Wyraźnie pokazał to przypadek Libii. Prezydent Nicolas Sarkozy już 10 marca 2011 r. uznał Narodową Radę Libijską za prawomocnego przedstawiciela narodu libijskiego bez konsultowania się z partnerami europejskimi. Ponadto Francja, stosunkowo szybko, stała się orędownikiem użycia środków militarnych dla wsparcia opozycji libijskiej, co nie było powszechnie popierane przez inne państwa unijne. W konsekwencji, kiedy 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ głosowała nad rezolucją nr 1973 w sprawie Libii, Niemcy wstrzymały się od głosu, podczas gdy pozostali europejscy członkowie RB – Francja, Wielka Brytania i Portugalia – opowiedzieli się za jej przyjęciem³².

Operacja militarna „Świt Odysei” została podjęta przez NATO, a nie przez Unię Europejską. Nawet gdyby wszystkie państwa unijne były zgodne co do konieczności interwencji zbrojnej w Libii, to prawdopodobnie nie zostałaby ona podjęta przez Unię Europejską ze względu na niechęć Wielkiej Brytanii. Państwo to w ostatnich miesiącach wyraźnie demonstrowało swoją niezależność i sceptycyzm wobec Unii Europejskiej i nie wyrażało chęci podjęcia akcji przy wykorzystaniu tej organizacji. Wprawdzie 1 kwietnia 2011 r. Rada Unii podjęła decyzję o przeprowadzeniu operacji humanitarnej w Libii z wykorzystaniem zasobów wojskowych³³, by chronić mieszkańców atakowanych przez siły Kaddafiego i ułatwić dostarczenia pomocy humanitarnej w region Misraty, gdzie toczyły się najcięższe walki, jednak operacja ta nigdy nie została uruchomiona, co przez osoby krytycznie nastawione wobec UE zostało skomentowane jako unijny żart primaaprilisowy. Wprawdzie już 22 maja 2011 r. Unia Europejska otworzyła w Bengazi swoje przedstawicielstwo, a w listopadzie tego roku Delegację UE w Libii, zaś Cathrine Ashton jako pierwsza spośród zagranicznych przywódców spotkała się z nowo powołanym premierem Libii Abdurrahimem Abdulhafizem El-Keibem, to jednak przypadek Libii pokazał, że Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa ma jeszcze wiele do zrobienia³⁴.

Wyraźne różnice interesów państw UE ujawniły się jednak nie tylko w przypadku interwencji zbrojnej w Libii, lecz także w obliczu dużej fali nielegalnych

³² Tekst rezolucji zob.: UN Security Council, Resolution 1973 (2011) Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/RES/1973 (2011).

³³ Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya), Official Journal of the European Union 2011, L 89/17.

³⁴ W nawiązanie współpracy między Unią Europejską a Narodową Radą Libijską (NRL) silnie zaangażowała się Polska. 11 maja 2011 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski złożył wizytę w Bengazi, gdzie spotkał się z przywódcami NRL i zapewnił ich o wsparciu ze strony Unii Europejskiej.

imigrantów z Afryki Północnej, która przybywała głównie do Włoch na wyspę Lampedusa. O ile np. Grecja, Malta, Hiszpania czy Cypr wsparły Włochy w ich działaniach wobec imigrantów i zaapelowały o większe zaangażowanie UE w tym zakresie, to Niemcy, Szwecja i Dania takie postulaty odrzuciły. Dania przywróciła nawet czasowo kontrole graniczne, tak by przeciwdziałać napływowi na swoje terytorium nielegalnych imigrantów. Podobnie uczyniła Francja.

Bez wątpienia Unia Europejska stoi przed koniecznością zredefiniowania swojej polityki wobec państw arabskich i przed wyzwaniem wypracowania nowej strategii działania wobec świata arabskiego, w której dokładnie określi interesy, cele, środki i metody działania. Czy Unia Europejska wypracuje w najbliższym czasie taką całościową, zmodyfikowaną strategię? Trudno powiedzieć. Z pewnością istnieje świadomość konieczności takiego przedsięwzięcia. Wszystko zależy będzie jednak od woli politycznej państw członkowskich Unii Europejskiej, od tego, czy ich decydenci będą w stanie przezwyciężyć obecne tendencje do renacjonalizacji polityk. Oceniając sytuację w maju 2013 r., prawdopodobieństwo wypracowania interesu wspólnotowego niestety należy jednak uznać za mało prawdopodobne.



www.akademicka.pl

ISBN 978-83-7638-375-0



9 788376 383750