

Katarzyna Jarecka-Stępień

## **DZIAŁANIA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH/UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC KONFLIKTU NA BLISKIM WSCHODZIE**

Państwa Unii Europejskiej, w związku z licznymi konfliktami toczącymi się na świecie, coraz chętniej włączają się w misje stabilizacyjne, działania pokojowe oraz przebieg i negocjacje układów pokojowych.

W obliczu trwających w latach 90. wojen domowych na Bałkanach oraz w Algierii, Sudanie czy Kongu, kraje członkowskie Unii podjęły decyzję o włączeniu się w międzynarodowe starania o pokój i zakończenie wewnętrznych sporów<sup>1</sup>. Jak dotąd jednak europejskim dyplomatom nie udało się samodzielnie doprowadzić do zakończenia żadnego kryzysu, stąd też w misje włączają się bądź też uczestniczą w nich od samego początku Amerykanie oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych. Na kontynencie afrykańskim, gdzie toczy się najwięcej konfliktów na świecie, działania Unii są szczególnie widoczne w zakresie polityki i dyplomacji. Tak było w przypadku wojny domowej w Algierii w latach 90., a obecnie – w Sudanie czy Wybrzeżu Kości Słoniowej<sup>2</sup>. Cenną pomocą dla obszaru dotkniętego kryzysem jest wsparcie humanitarne. Pozostaje ono niezależne od działań innych organów oraz układów politycznych. W ostatnich latach w ramach misji stabilizacyjnych coraz częściej wysyłane są wojska unijne. Niewielkie oddziały uczestniczą w misjach stabilizacyjnych i pokojowych w kilku punktach zapalnych na świecie, m.in. w Kongu<sup>3</sup>.

Szczególnym obszarem zainteresowania europejskiej polityki zagranicznej jest basen Morza Śródziemnego. Wynika to nie tylko ze strategicznego znaczenia Bli-

<sup>1</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 67 i nast.

<sup>2</sup> *European Commission Grants €103 Million for a Post-Crisis Programme in Côte d'Ivoire*, IP/06/1840, 19 XII 2006, <http://europa.eu>.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

skiego Wschodu i Afryki Północnej, ale i historycznych, ekonomicznych oraz kulturowych powiązań pomiędzy Europą a krajami tego obszaru.

W ostatnich latach do najważniejszych problemów międzynarodowych tego regionu, w które zaangażowani są członkowie Unii Europejskiej, należą: interwencja zbrojna w ramach amerykańskiej koalicji w Iraku, wojna domowa i kryzys humanitarny w Sudanie oraz trwający od kilkudziesięciu lat na Bliskim Wschodzie konflikt arabsko-izraelski.

Niniejszy artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, jakie stanowisko wobec konfliktu arabsko-izraelskiego na Bliskim Wschodzie przyjęła zjednoczona Europa, a także jakimi środkami prowadzi politykę wobec tego obszaru. Zamieszczona poniżej analiza faktów pozwoli ocenić europejskie zaangażowanie w negocjacje pokojowe od czasu ustanowienia Wspólnot Europejskich.

Trwający od 1948 r. konflikt arabsko-izraelski należy do najtrudniejszych do rozwiązania spośród problemów międzynarodowych. Bezpośrednio zaangażowane są w niego dwa narody – arabski i żydowski, wiele państw, w tym supermocarstwa, kraje Bliskiego Wschodu i organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz Unia Europejska.

Kraje europejskie od kilkudziesięciu lat podejmują działania mające na celu zakończenie konfliktu bliskowschodniego. W ostatnich latach są one coraz intensywniejsze, dzięki czemu Unia Europejska powoli zaznacza swą obecność na Bliskim Wschodzie. Wśród powodów zainteresowania UE tym regionem można wymienić: geograficzne – bliskość granic i szlaków handlowych, historyczne – region Bliskiego Wschodu przez długi czas znajdował się pod panowaniem państw europejskich, i polityczne – aktywna polityka zagraniczna Unii w basenie Morza Śródziemnego. Realizowanych jest wiele projektów wspomagających rozwój i stabilizację tego obszaru. Do innych powodów należą zagrożenie terroryzmem ze strony krajów arabskich i rosnąca nielegalna imigracja mieszkańców Bliskiego Wschodu i Afryki.

### Wykorzystanie środków politycznych

Od czasu ustanowienia Wspólnot Europejskich kraje członkowskie podkreślały konieczność kompleksowego, trwałego i sprawiedliwego rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego.

Pierwsze kroki na rzecz rozwiązania konfliktu podjęto w Europie Zachodniej na początku lat 70. Wpływ na to miał wybuch wojny sześciodniowej w 1967 r. i porażka krajów arabskich<sup>4</sup> oraz ustanowienie w 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Pozwoliło to na usprawnienie koordynacji działań oraz wypracowanie wspólnego stanowiska wobec konfliktu.

19 listopada 1970 r. w Monachium odbyło się pierwsze ministerialne spotkanie w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, dotyczące konfliktu bliskowschodnie-

<sup>4</sup> Zob.: H. Majcher, *Synaj, 5 czerwca 1967: zarzewie konfliktu na Bliskim Wschodzie*, Warszawa 1999.

go<sup>5</sup>. Kilka miesięcy później, na konferencji w Paryżu 13 maja 1971 r., ministrowie spraw zagranicznych uzgodnili wspólne stanowisko. Pomimo niewielkiej liczby krajów należących do EWP wspólne stanowisko było wówczas trudne do osiągnięcia. Państwa bowiem samodzielnie prowadziły swą politykę zagraniczną, a zasady postępowania w ramach wspólnej polityki zagranicznej nie zostały jeszcze ostatecznie wypracowane i uzgodnione. Francja, będąca inicjatorem spotkania, przyjęła stanowisko zdecydowanie proarabskie. Był to efekt kontynuacji polityki gen. de Gaulle'a, rozpoczętej jeszcze w latach 60. po zakończeniu wojny algierskiej. Początkowo pozostałe kraje Wspólnoty nie wsparły aktywnie francuskiego stanowiska. RFN nie chciała występować przeciwko Izraelowi, Holandia zdecydowanie go poparła, Belgia przyjęła stanowisko Organizacji Narodów Zjednoczonych, a Włochy zmieniały poglądy w zależności od programu partii, która aktualnie sprawowała rząd<sup>6</sup>.

Podczas paryskiego spotkania w 1971 r. przyjęto dokument nazwany później Dokumentem Schumana. Określał on po raz pierwszy w historii wspólne stanowisko Europy w kwestii konfliktu na Bliskim Wschodzie. Podążając za rezolucją ONZ nr 242 z listopada 1967 r.<sup>7</sup>, dokument przewidywał m.in.: ustanowienie strefy zdemilitaryzowanej (z pokojowymi siłami międzynarodowymi), wycofanie się Izraela z terytoriów okupowanych, utworzenie w Jerozolimie strefy międzynarodowej, zgodę na powrót uchodźców palestyńskich lub wypłatę rekompensat za utracone ziemie. Państwa zrzeszone w EWP zobowiązały się do ekonomicznego wsparcia Bliskiego Wschodu<sup>8</sup>. Dokument Schumana miał duże znaczenie w wymiarze politycznym. Był bowiem pierwszym krokiem w bliskowschodniej polityce zjednoczonej Europy. Prezentując wspólne stanowisko, symbolizował jednocześnie rosnące zaangażowanie oraz aktywność w tym regionie.

Liczne palestyńskie zamachy terrorystyczne w Europie Zachodniej w latach 70. (wśród nich można wymienić zamach na izraelską drużynę sportową podczas olimpiady w Monachium w 1972 r.) nie zmieniły europejskiej polityki względem Bliskiego Wschodu. Zintensyfikowała ją dodatkowo wojna Jom Kippur, która wybuchła w październiku 1973 r. W Brukseli 6 listopada 1973 r. dziewięć państw Wspólnot Europejskich wydało deklarację odnoszącą się do konfliktu. Oświadczenie zawierało, oprócz też Dokumentu Schumana, stwierdzenie, iż w budowaniu trwałego i sprawiedliwego pokoju na Bliskim Wschodzie należy wziąć pod uwagę prawo Palestyńczyków do samostanowienia. Za najlepsze forum dla arabsko-izraelskich negocjacji uznano Organizację Narodów Zjednoczonych; podkreślono również, iż niezbędne dla osiągnięcia porozumienia pokojowego jest ustanowienie międzynaro-

<sup>5</sup> *Foreign Ministers Conference on Political Union (First Meeting)*, „Bulletin of the European Communities” 1971, nr 1, s. 15-17.

<sup>6</sup> J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2004, s. 70-71.

<sup>7</sup> Rezolucja 242 uchwalona w następstwie wojny sześciodniowej 22 XI 1967 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ wzywała m.in. do wycofania izraelskich sił zbrojnych z terenów zajętych w wojnie, zakończenia konfliktu i ustanowienia poprawnych stosunków sąsiedzkich. Kraje arabskie zostały wezwane do uznania państwa Izrael; zob.: tekst rezolucji, <http://daccessdds.un.org>.

<sup>8</sup> *II Second Foreign Minister's Conference on Political Cooperation (13-14 May 1971, Paris)*, „Bulletin of the European Communities” 1971, nr 6, s. 31.

dowych gwarancji<sup>9</sup>. Państwa arabskie na spotkaniu Ligi Państw Arabskich 26-29 listopada 1973 r. przyjęły Deklarację z zadowoleniem i zniosły embargo na dostawy ropy naftowej dla państw Wspólnot<sup>10</sup>, natomiast minister spraw zagranicznych Izraela, Abba Ebon, skrytykował Deklarację słowami, iż znaczy ona tyle co „Ropa dla Europy, a nie pokój na Bliskim Wschodzie!”<sup>11</sup>.

W tym czasie kierunek wspólnej polityki zagranicznej EWG w odniesieniu do świata arabskiego zaczęła coraz wyraźniej wyznaczać Francja. Jej proarabska polityka ukształtowana została jeszcze przez gen. de Gaulle'a, który odwołując się do polityki kolonialnej i protektoratów francuskich z przełomu XIX i XX wieku, uważał politykę zagraniczną w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej za bardzo istotną. Francja, z uwagi na swoje położenie geograficzne nad Morzem Śródziemnym oraz licznych już wówczas emigrantów z krajów arabskich, interesowała się przyszłością Bliskiego Wschodu. Szczególnie widoczne było to w stosunku do kwestii palestyńskiej i dialogu z krajami arabskimi. W 1974 r. francuski prezydent Valéry Giscard d'Estaing w swoich wypowiedziach kilkakrotnie akcentował prawo Palestyńczyków do własnej ojczyzny. Natomiast kilka miesięcy później Wspólnoty Europejskie zastąpiły określenie „Palestyńczycy” słowami „naród palestyński”. W 1975 r. na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ przedstawiciele państw europejskich oświadczyli, że bliskowschodnie ostateczne porozumienie pokojowe opierać się powinno na uznaniu prawa narodu palestyńskiego do tożsamości narodowej, które wiąże się z posiadaniem własnej ojczyzny<sup>12</sup>.

Taką postawę wobec konfliktu arabsko-izraelskiego Rada Europejska przyjęła oficjalnie 29 czerwca 1977 r. w tzw. Deklaracji londyńskiej. Szczególnie ważny jest w niej paragraf 3, który przywołuje tezę o uznaniu prawa Palestyńczyków do narodowości i posiadania własnej ojczyzny. W dokumencie podkreślono, iż dla ostatecznego zakończenia konfliktu konieczny jest udział w negocjacjach pokojowych przedstawicieli wszystkich stron<sup>13</sup>. Deklaracja londyńska zawierała odważne tezy dotyczące zakończenia sporu, pominięto jednakże w niej najistotniejsze wówczas dla Palestyńczyków kwestie: uznanie Organizacji Wyzwolenia Palestyny i międzynarodowa akceptacja jej przywódcy, Jasera Arafata.

Z wyraźną rezerwą przedstawiciele Wspólnot podeszli do egipsko-izraelskiego porozumienia w Camp David z września 1978 r.<sup>14</sup> W wydanym 26 marca 1979 r. oświadczeniu stwierdzono, iż trwały pokój może zostać osiągnięty wyłącznie z udziałem wszystkich stron konfliktu, a rozmowy powinny ostatecznie doprowadzić do powstania niezależnego państwa palestyńskiego<sup>15</sup>. Gdy wkrótce okazało się, że poro-

<sup>9</sup> *Text of Declaration on the Middle East, Issued by the European Community in Brussels on Tuesday, November 6, 1973*, „Statements of the Foreign Ministers and Other Documents. 1973. European Political Cooperation”, <http://aei.pitt.edu>.

<sup>10</sup> Wyjątek stanowiła Holandia, która pozostała proizraelska.

<sup>11</sup> Cyt. za: J. Zając, *Partnerswo eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, s. 84.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 85.

<sup>13</sup> *Session of the European Council London, 29 and 30 June 1977*, „Conclusions of the Sessions of the European Council (1975–1990), London, 29 and 30 June 1977”, s. 92-94.

<sup>14</sup> Zob.: *The Camp David Accords. The Framework for Peace in the Middle East, September 17, 1978*.

<sup>15</sup> *Statement on the Peace Treaty between Israel and Egypt, 26 March 1979*, „Bulletin of the European Communities” 1973, nr 3, s. 86.

zumienia z Camp David ograniczone zostały wyłącznie do układów egipsko-izraelskich oraz że Stany Zjednoczone nie planują dalszych spotkań ani negocjacji pokojowych, Europa ogłosiła Deklarację wenecką. Uważana za jeden z najważniejszych dokumentów Unii dotyczących konfliktu arabsko-izraelskiego, była odpowiedzią na egipsko-izraelskie negocjacje i bierną postawę wobec kwestii palestyńskiej. 13 czerwca 1980 r. na spotkaniu ministerialnym we Włoszech państwa Wspólnot zobowiązały się do prowadzenia aktywniejszej polityki w basenie Morza Śródziemnego. Opierając się na ONZ-owskich rezolucjach nr 242 i 338, ministrowie spraw zagranicznych wezwali do rozmów w myśl formuły „ziemia za pokój”, której rezultatem miało być powstanie na Bliskim Wschodzie dwóch niezależnych państw: Izraela i Palestyny. Ponownie podkreślono konieczność włączenia do rozmów przedstawicieli narodu palestyńskiego, gdyż

nadszedł czas, by przez międzynarodowe społeczności zostały zaakceptowane dwie uniwersalne zasady: prawo do istnienia i bezpieczeństwo wszystkich państw regionu, włączając Izrael, oraz sprawiedliwość dla wszystkich narodów, co implikuje uznanie słusznych praw narodu palestyńskiego<sup>16</sup>.

Ponadto przedstawiciele dziewiątki wezwali Izrael do wycofania się z terytoriów okupowanych i zaprzestania budowy osiedli żydowskich<sup>17</sup>. Izraelski rząd skrytykował deklarację ostrymi słowami:

nic nie pozostanie z Deklaracji weneckiej poza gorzkim wspomnieniem [...] wszyscy ludzie dobrej woli w Europie, wszyscy ludzie, którzy szanują wolność, będą postrzegać ten dokument jako inną, podobną monachijskiej kapitulację totalitarnemu szantażowi i bodziec dla tych wszystkich, którzy pragną obniżyć znaczenie porozumień z Camp David i wykołoić proces pokojowy na Bliskim Wschodzie<sup>18</sup>.

Paradoksalnie także strona palestyńska wyraziła swoje niezadowolenie, gdyż spodziewano się, że deklaracja uzna Jasera Arafata za reprezentanta Palestyńczyków, a stworzoną przez niego Organizację Wyzwolenia Palestyny za namiastkę palestyńskiego rządu<sup>19</sup>.

Działania Europy nie ograniczały się wyłącznie do deklaracji i spotkań ministerialnych. Deklaracja wenecka dała podstawy państwom Wspólnot do aktywniejszego zaangażowania się w sprawę rozwiązania konfliktu. W latach 80. zorganizowano kilka misji rozpoznawczych na Bliski Wschód. Na czele pierwszej z nich stanął w 1980 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Gaston Thorn. Jego zadania dotyczyły w szczególności: kwestii wycofania Izraela z terytoriów okupowanych, przyszło-

<sup>16</sup> *Session of the European Council Venice Declaration on the Middle East, Venice 12 and 13 June 1980*, „Conclusions of the Sessions of the European Council (1975–1990)”, Venice, 12 and 13 June 1980”.

<sup>17</sup> *Venice. From the European Council to the Western Summit*, „Bulletin of the European Communities” 1980, nr 4, s. 10.

<sup>18</sup> Cyt. za: J. Peters, *Europe and Middle East Peace Process: Emerging From the Sidelines*, [w:] *The Foreign Policies of the European Union's Mediterranean States and Applicant Countries in the 1990s*, red. S. Stavridis, T. Couloumbis, T. Veremis, N. Waites, London 1999, s. 299.

<sup>19</sup> D. Hatuqa, *European Foreign Policy and the Israeli-Palestinian Conflict*, Nice 2003, s. 20.

ści Jerozolimy i realizacji prawa Palestyńczyków do samostanowienia<sup>20</sup>. Rok później, w 1981 r., rozpoczęła się druga misja rozpoznawcza, którą poprowadził Chris van der Klaauw.

Ponieważ porozumienie z Camp David zakładało wycofanie wojsk izraelskich z Półwyspu Synaj przy użyciu wojsk ONZ lub sił międzynarodowych, cztery państwa członkowskie – Francja, Wielka Brytania, Włochy i Holandia – zgłosiły chęć uczestnictwa w tworzeniu oddziałów pokojowych i rozjemczych (*peace-keeping*). 23 listopada 1982 r. ministrowie spraw zagranicznych Wspólnot Europejskiej ogłosili decyzję o przyłączeniu się do Międzynarodowych Sił na Synaju (MFO)<sup>21</sup>.

Mimo dość dużego zaangażowania Wspólnot opisane powyżej działania nie przyniosły większych rezultatów. W okresie zimnej wojny samodzielne inicjatywy Europy w zakresie polityki zagranicznej (także na Bliskim Wschodzie), nie były dobrze przyjmowane przez Stany Zjednoczone, co zdecydowanie utrudniało prowadzenie działań pokojowych. Ważne dla europejskiej polityki bliskowschodniej okazały się także zmiany w polityce wewnętrznej Francji. W 1981 r. prezydentem Republiki został François Mitterand, który w przeciwieństwie do swojego poprzednika Giscarda d'Estaing'a, zmienił politykę w regionie na bardziej przyjazną wobec Izraela, akceptując nawet porozumienia z Camp David. W tym okresie Francja aktywniej realizowała samodzielną politykę zagraniczną, co odbiło się w widoczny sposób na działaniach Europejskiej Współpracy Politycznej.

Stagnacja w europejskich działaniach stała się widoczna już w czerwcu 1982 r., gdy władze Izraela dokonały ataku na południowy Liban, gdzie stacjonowały główne siły Organizacji Wyzwolenia Palestyny<sup>22</sup>. Europa nie uczyniła wówczas nic poza wydaniem oświadczenia, w którym potępiła Izrael<sup>23</sup>. W tym czasie Francja prowadziła samodzielną politykę w basenie Morza Śródziemnego. Przez dwa lata francuskie oddziały pokojowe dowodziły w Bejrucie misją stabilizacyjną (1982–1984). Pozwoliło to Francji znacznie wzmocnić swoją pozycję w regionie, w przeciwieństwie do EWP (jako całości), która nie zdobyła się na żaden znaczący ruch<sup>24</sup>.

Wybuch palestyńskiego powstania – Intifady – 8 grudnia 1987 r. nie wpłynął znacząco na postawę państw Wspólnot Europejskich. W tym czasie jako środek naciśku na Izrael postanowiono po raz pierwszy wykorzystać instrumenty ekonomiczne. W marcu 1988 r. Parlament Europejski obradował nad odrzuceniem protokołów o stosunkach handlowych i finansowych z Izraelem, jednak propozycja ta nie została przyjęta<sup>25</sup>. Rok później, w 1989 r., Komisja Europejska podjęła decyzję o zawiesz-

<sup>20</sup> I. Levi, *The EU Policy in the Middle East Problematic Nature and Potential Role*, Dissertation zur Erlangung des Grades des Doktors der Philosophie im Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Hamburg, Hamburg 2005, s. 56.

<sup>21</sup> J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej...*, s. 77-78.

<sup>22</sup> Zob.: D. Madeyska, *Liban*, Warszawa 2003.

<sup>23</sup> *Community Foreign Ministers Meeting in Political Cooperation in Paris on 27 February Adopted Press Communiqués on Lebanon, the War between Iran and Iraq, and Southern Africa*, „Bulletin of the European Communities” 1984, nr 2, s. 94-95.

<sup>24</sup> Zob.: R. Khalidi, *Under Siege P.L.O. Decision Making During the 1982 War*, New York 1986; L. A. Husni, *The Lebanese Conflict: Looking Inward*, London 1998.

<sup>25</sup> I. Levi, *op. cit.*, s. 56.

niu europejsko-izraelskiej współpracy naukowej, co było odpowiedzią na decyzję izraelskich władz o zamknięciu uniwersytetów na ziemiach okupowanych<sup>26</sup>.

Ogromny wpływ na wydarzenia na Bliskim Wschodzie miał koniec zimnej wojny i rozpad Związku Radzieckiego. Upadek ZSRR pozbawił stronę arabską ważnego sojusznika i doprowadził do utraty wsparcia dawnych promotorów. Natomiast koniec mocarstwowej rywalizacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim umożliwił aktywniejszy udział w bliskowschodniej polityce innych krajów. Pojawiła się szansa na większe zaangażowanie Europy w proces pokojowy, podjęcie samodzielnych działań oraz wzmocnienie własnej pozycji w świecie arabskim.

Od tego momentu widać zarysy całościowej strategii w polityce Europy wobec świata arabskiego. Jest ona szczególnie widoczna od czasu ustanowienia w 1993 r. Unii Europejskiej. W ramach tych procedur podejmowane są konkretne działania dotyczące konfliktu arabsko-izraelskiego. Obecnie uważa się, że Unia odgrywa w nim zarówno rolę polityczną, jak i ekonomiczną. Funkcje polityczne realizuje przez wypracowanie wspólnego stanowiska, strategię, działania oraz deklaracje. Z kolei pomoc ekonomiczna kierowana jest głównie do społeczności Autonomii Palestyńskiej, jakkolwiek finansowe wsparcie otrzymują także jej sąsiedzi: Liban i Jordania.

W przypadku Terytoriów Okupowanych pomoc ta jest szczególnie istotna, gdyż wykorzystuje się ją do budowy struktur niezależnego państwa. Kraje członkowskie Unii otwarcie głoszą poparcie dla rezolucji nr 242, 338 i 425 Organizacji Narodów Zjednoczonych, prawa narodu palestyńskiego do samostanowienia, zasady „ziemia za pokój” oraz uznania prawa każdego państwa regionu do pokoju. Stanowisko to nie uległo zmianie mimo poszerzenia Unii w 2004 r. o dziesięć nowych członków.

W prowadzeniu polityki zagranicznej kraje członkowskie starają się wykorzystać międzyrządowy mechanizm Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Ustanowiona w traktacie z Maastricht w 1992 r. koncepcja funkcjonowania Unii Europejskiej obejmowała trzy filary współpracy: pierwszy – dotyczący spraw finansowo-gospodarczych WE, drugi – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, oraz trzeci – współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Charakter i zakres działań WPZiB został sprecyzowany w traktacie o Unii Europejskiej (TUE). Traktat ten zobowiązuje Unię i jej organy do zapewnienia „spójności całokształtu działań podejmowanych za granicą w ramach jej stosunków zewnętrznych, bezpieczeństwa, polityki gospodarczej i rozwojowej”<sup>27</sup>. Jako główne cele WPZiB traktat wymienia: ochronę wspólnych wartości, umacnianie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, rozwijanie i konsolidację demokracji i rządów prawa<sup>28</sup>. Decydująca rola w kwestiach politycznych i bezpieczeństwa należy do Rady Europejskiej. To Rada określa zasady i wytyczne Wspólnej Polityki Zagranicznej

<sup>26</sup> R. Hollis, *Europe and the Middle East: Power by Stealth?*, „International Affairs” 1997, vol. 73, nr 1, s. 18.

<sup>27</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, tłum. i kom. Z. Brodecki, Warszawa 2002, art. 3.

<sup>28</sup> *Ibidem*, tytuł V, artykuły J.1-J.11. Obecnie obowiązujące założenia i cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa określono w *Traktacie Amsterdamskim* (art. 11.1). Należą do nich (jak uprzednio): umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach, zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, wspieranie współpracy międzynarodowej oraz rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wartości.

i Bezpieczeństwa<sup>29</sup>. W latach późniejszych, dzięki rozszerzeniu zapisów, Unia zyskała dodatkowo możliwość prowadzenia tzw. misji petersberskich<sup>30</sup>, czyli misji humanitarnych i ratowniczych poza obszarem krajów członkowskich, które służą utrzymywaniu pokoju i rozwiązywaniu kryzysów<sup>31</sup>. Realizacja celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa odbywa się przez określanie zasad i ogólnych wytycznych dla wspólnej polityki zagranicznej, wspólne stanowiska (*common positions*), wspólne strategie (*common strategies*), wspólne działania (*joint actions*) oraz umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi<sup>32</sup>. Do realizacji polityki zagranicznej Unia wykorzystuje również oświadczenia i deklaracje polityczne<sup>33</sup>.

Wydaje się, iż mimo tak rozbudowanej instytucji aktów prawnych i zagwarantowanej dzięki nim koordynacji działań w praktyce Unia Europejska nadal pozostaje aktorem nieskutecznym i niezdolnym do podejmowania trudnych wyzwań w stosunkach międzynarodowych. Bezowocna okazała się unijna polityka wobec toczącego się w latach 90. konfliktu na Bałkanach, a potem w Kosowie. Wynikiem braku skuteczności polityki początkowo Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej było zaangażowanie dyplomatyczne i militarne Stanów Zjednoczonych oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych w działania stabilizacyjne. Był to pierwszy, jaskrawy sygnał dla Europy, że jej wspólna polityka zagraniczna jest mało skuteczna<sup>34</sup>. Dyplomacja europejska nie odniosła także sukcesów na kontynencie afrykańskim. Wbrew zapewnieniom polityków, że „unia będzie aktywnie wspierać wysiłki na rzecz zapobiegania konfliktom w Afryce i ich rozwiązywania”<sup>35</sup>, unijne działania nie zapobiegły masakrze cywilnej ludności w Darfurze, nie przybliżyły także zakończenia wojny domowej na Wybrzeżu Kości Słoniowej.

Ten brak jednoci w podejmowaniu ważnych decyzji bywa często efektem odmiennych poglądów na temat konkretnych problemów międzynarodowych. Brak wspólnego zdania można od wielu lat dostrzec w polityce prowadzonej wobec konfliktu bliskowschodniego. Wyraźnie rysuje się tu kilka stanowisk: Wielka Brytania nie popiera wspólnej polityki zagranicznej Unii także wobec Bliskiego Wschodu. Brytyjczycy są ostrożni we wspólnych działaniach, obawiając się dominacji Francji, której opinia znacznie różni się od popieranego przez Anglików stanowiska amerykańskiego. Dla kontrastu Niemcy domagają się praktycznego wpływu na przebieg procesu pokojowego. Między tymi „frakcjami” znajduje się Francja, która z jednej strony mocno popiera samodzielną politykę Unii Europejskiej na Bliskim Wschodzie, z drugiej zaś, mając na uwadze swoje bliskie związki ze światem arabskim, podejmuje liczne, samodzielne działania, także w odniesieniu do konfliktu arabsko-izraelskiego. Mniejsze państwa europejskie generalnie wspierają unijne starania o pokój.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 13 (J.3).

<sup>30</sup> Nazwa „misje petersberskie” wywodzi się z deklaracji Rady Ministerialnej Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), przyjętej 19 czerwca 1992 r. w Pałacu Petersberskim niedaleko Bonn w Niemczech; zob.: *WEU Ministerial Council. Petersberg Declaration*, Bonn, 19 June 1992.

<sup>31</sup> R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 20.

<sup>32</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*..., art. 12; zob. także: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*..., s. 23.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 67 i nast.

<sup>35</sup> *European Council Declaration*, 97/356/CFSP, VI 1997.

Aczkolwiek działania „Europejskiej Wielkiej Trójki” wymuszają najczęściej opowiedzenie się po jednej ze stron i przyjęcie stanowiska „silniejszego”.

### Wspólne stanowiska

Od czasu ustanowienia Unii Europejskiej kolejne szczyty i spotkania ministerialne nawiązywały do kwestii pokoju na Bliskim Wschodzie. Każdorazowo wzywano strony konfliktu do zaprzestania walk i wyrażano poparcie dla wszelkich inicjatyw pokojowych. Niemał każdy dokument i deklaracja Rady Europejskiej odwołują się do konfliktu i zawierają wezwanie do podpisania trwałego pokoju.

Wśród najważniejszych dokumentów, przyjętych w ciągu ostatnich lat przez Radę Europejską, należy wymienić deklarację zatwierdzoną na posiedzeniu w Berlinie 25 marca 1999 r., w której przywódcy 15 państw Unii jednogłośnie i bezsprzecznie uznali prawo Palestyńczyków do własnego państwa.

Unia Europejska potwierdza stale i niezbywalne prawo Palestyńczyków do samostanowienia. [...] Unia Europejska deklaruje chęć utworzenia demokratycznego i pokojowo rządzonego państwa palestyńskiego, które opierać się będzie na zawartej w układach i negocjacjach zgodnej egzystencji dwóch państw, gwarancji bezpieczeństwa dla Izraela oraz uznaniu jego prawa do istnienia w regionie<sup>36</sup>.

Przy tej okazji można wymienić również takie stanowiska, jak: uznanie 26 października 1998 r. w Luksemburgu Memorandum z Wye River, podpisane przez J. Arafata, B. Nataniahu i B. Clintona<sup>37</sup>; decyzję z 15 lutego 2000 r. potwierdzającą poparcie dla wielostronnych negocjacji pokojowych oraz decyzję z 22 maja 2000 r. popierającą wycofanie wojsk izraelskich z południowego Libanu<sup>38</sup>.

Po wybuchu II Intifady (Al-Aksa) we wrześniu 2000 r. i przerwaniu procesu pokojowego przywódcy Unii Europejskiej zaapelowali o natychmiastowe zaprzestanie walk i powrót do rokowań. Oczywiście było bowiem, iż nowe powstanie oznacza powrót na Bliski Wschód przemocy i rozlewu krwi. Tym samym zburzone zostały nadzieje na współpracę i kontynuację śródziemnomorskiej polityki UE.

Europa krytycznie odniosła się do izraelskich działań (blokad, akcji pacyfikacyjnych na terenach Autonomii Palestyńskiej oraz prób wyeliminowania Arafata) podjętych po zamachach z 11 września 2001 r. w ramach operacji „zwalczania terroryzmu palestyńskiego”. Z drugiej strony potępiła metody walki stosowane przez palestyńskie organizacje Hamas i Dżihad.

Na posiedzeniu w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Rada Europejska w zdecydowanych słowach wezwała Izrael do zaprzestania nielegalnej budowy osiedli ży-

<sup>36</sup> Berlin European Council, 24 and 25 March 1999, Presidency Conclusions, Berlin 24-25.03.1999 Part IV. Other Declarations Middle East Peace Process.

<sup>37</sup> Zob.: *The Wye River Memorandum*, October 23, 1998.

<sup>38</sup> J. Zając, *Partnerstwo eurośródziemnomorskie...*, s. 91.

dowskich na Terytoriach Okupowanych i wyraźnie opowiedziała się za utworzeniem do roku 2005 niezależnego Państwa Palestyńskiego<sup>39</sup>.

### Wspólne strategie

Unia Europejska wraz z USA, Rosją i Organizacją Narodów Zjednoczonych (tzw. Kwartet Bliskowschodni) brała udział w przygotowywaniu nowego planu pokojowego dla Bliskiego Wschodu pod nazwą Mapa drogowa (*Road map*), który został opublikowany 30 kwietnia 2003 r.<sup>40</sup> Wcześniej, w marcu 2003 r. Rada Europejska na spotkaniu w Brukseli potwierdziła zwiększenie europejskich wysiłków w celu wznowienia bliskowschodniego procesu pokojowego<sup>41</sup>. Projekt zakładał trójfazowe zakończenie konfliktu, którego efektem miało być pokojowe istnienie na Bliskim Wschodzie dwóch niezależnych państw: Izraela i Palestyny. Co ważne z punktu widzenia Europy, Mapa drogowa zakładała porozumienie obejmujące wszystkie państwa regionu, także Syrię i Liban<sup>42</sup>. Rząd Ariela Szarona mówił o 14 poprawkach, koniecznych do wprowadzenia, by plan został uznany przez stronę izraelską, a tym samym miał szansę powodzenia. Podkreślał, iż niezbędne jest rozwiązanie palestyńskich organizacji terrorystycznych, takich jak: Hamas czy Dżihad, oraz likwidacja nielegalnego handlu bronią. Nieodzowna pozostawała kwestia zmiany przywódcy Autonomii Palestyńskiej oraz reforma rządowa. Izrael oczekiwał także, że kontrola przebiegu procesu pokojowego pozostanie w rękach Stanów Zjednoczonych, nie zaś – jak zakładano – w rękach Kwartetu. Z całą stanowczością domagano się również, by kraje arabskie uznały prawo państwa Izrael do istnienia. Ostatecznie plan Mapy drogowej został zaakceptowany przez władze Izraela 25 maja 2003 r.<sup>43</sup> Niestety, wobec biernej postawy stron konfliktu, a raczej ich niechęci do realizacji wyznaczonego planu, Mapa drogowa nie została, i prawdopodobnie już nigdy nie zostanie wprowadzona w życie. Tym bardziej, że w lecie 2006 r. w południowym Libanie rozpoczęła się wojna Izraela z Hezbollahem, która wstrząsnęła całym Bliskim Wschodem.

Przy wprowadzaniu planu Mapy drogowej szczególnie widoczna była aktywność dwóch członków Kwartetu, tj. Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, iż mimo deklaracji przez obie strony o chęci współpracy i podejmowania wspólnych działań pokojowe wysiłki wydają się niekompatybilne, a stanowiska i postawy często pozostają sprzeczne. Przykładem może być sporna przez długi czas kwestia prawa Palestyńczyków do własnego państwa. Ich prawo do posiadania własnej ojczyzny Europa podkreśla już od 20 lat, natomiast Stany Zjednoczone zaakceptowały

<sup>39</sup> *European Council in Copenhagen 12 and 13 December 2002, Presidency Conclusions, Copenhagen 12-13 XII 2002*, 15917/02.

<sup>40</sup> Zob.: *A Performance-Based Road map to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, Press Statement Office of the Spokesman Washington, DC, IV 30, 2003, <http://www.state.gov>.

<sup>41</sup> *Brussels European Council, 20 and 21 March 2003, Presidency Conclusions, Brussels 20-21 III 2003*, 8410/03.

<sup>42</sup> M. Emerson, N. Tocci, *Road Maps and Final Destinations for Israel and Palestine*, „Working Paper No. 12 of the CEPS Middle East&Euro-Med Project”, IV 2003, s. 1 i nast.

<sup>43</sup> *Israel's Acceptance of the Roadmap with 14 Reservations*, „Ha'aretz Newspaper”, 27 V 2003.

je dopiero po podpisaniu pierwszych porozumień pomiędzy Izraelem a Organizacją Wyzwolenia Palestyny<sup>44</sup>.

W 2002 r. władze Unii ostro skrytykowały G. Busha, który wezwał Palestyńczyków do wyboru nowego prezydenta, określając to działanie mianem ingerencji w wewnętrzne sprawy Autonomii<sup>45</sup>. Wszystkie te rozbieżności z całą pewnością mają negatywny wpływ na przebieg procesu pokojowego.

### Wspólne działania

Wojna w Zatoce Perskiej rozpoczęła zupełnie nowy etap historii na Bliskim Wschodzie. Wydaje się, że w tym okresie Izrael utracił w znacznej mierze pozycję uprzywilejowanego partnera USA. Koniec zimnej wojny, przystąpienie do antyirackiej Koalicji wielu krajów arabskich, w tym także Syrii, złagodzenie wewnętrznych konfliktów w Libanie – wszystko to zmieniło znacząco warunki geopolityczne w regionie<sup>46</sup>. Powstały nowe okoliczności polityczne, które zrodziły nadzieje na pokojowe uregulowanie konfliktu.

W zupełnie nowej sytuacji międzynarodowej, bez dwublokowej rywalizacji, pojawiło się więcej miejsca dla innych uczestników, w tym dla UE. Uczestnictwo w konferencji madryckiej, której rzeczywistym inicjatorem był amerykański prezydent G. Bush, stało się dla dyplomacji europejskiej nowym impulsem<sup>47</sup>. Wspólnoty Europejskie chociaż zostały zaproszone do udziału w konferencji, musiały pogodzić się z faktem, iż to dyplomacja amerykańska będzie prowadzić główne rozmowy ze stronami konfliktu. Miejsce konferencji – stolica Hiszpanii – wyrażało ambicje europejskie, trzeba jednak zauważyć, że kolejne spotkania odbywały się później w Waszyngtonie. Tekst zaproszenia zawierał wyraźną informację, iż ustalenia konferencji nie będą miały mocy prawnej.

Mimo że światowe media przedstawiały konferencję w Madrycie jako wydarzenie niezwyklej wagi otwierające erę pokoju na Bliskim Wschodzie, zgodnie z założeniami organizatorów miała być ona jedynie pierwszym krokiem w procesie pokojowym. Miał on się rozwijać w dwóch kierunkach: bezpośrednich negocjacji oraz negocjacji wielostronnych dotyczących wszelkich istotnych kwestii regionalnych, takich jak: kontrola potencjału militarnego, problemy bezpieczeństwa, dostęp do wody czy problem uchodźców.

Do udziału w obradach zaproszono przedstawicieli krajów bliskowschodnich bezpośrednio zaangażowanych w konflikt oraz Egipt, USA i ZSRR, u boku których

<sup>44</sup> We wrześniu 1993 r. doszło do pierwszego porozumienia pomiędzy Izraelem a OWP. OWP oficjalnie uznała prawo Izraela do istnienia w pokoju i bezpieczeństwie, wyrzekła się terroru oraz zobowiązała się do wykreślenia z Karty Palestyńskiej wrogich sformułowań dotyczących Izraela. Jednocześnie Tel Awiw uznał OWP za reprezentanta narodu palestyńskiego; *Najnowsza historia świata*, red. A. Patek, J. Rydel, J. J. Węc, t. 3, Kraków 1998, s. 151.

<sup>45</sup> J. Zając, *Partnerstwo eurośroziemnomorskie...*, s. 101.

<sup>46</sup> G. Corm, *Bliski Wschód w ogniu. Oblicza konfliktu 1956–2003*, Warszawa 2003, s. 360 i nast.

<sup>47</sup> Zob.: *Peace Conference, Madrid, 30 October–1 November 1991*; T. Youngs, *Developments in the Middle East Peace Process 1991–2000*, „Library House of Commons Research Paper 01/08”, 24 I 2001, s. 17.

wystąpili członkowie Wspólnot Europejskich. Z kolei Państwa Rady Państw Zatoki oraz przedstawiciele ONZ otrzymali jedynie status obserwatora. Reprezentacja palestyńska weszła w skład mieszanej delegacji jordańsko-palestyńskiej<sup>48</sup>.

Dzień rozpoczęcia konferencji – 30 października 1991 r. – określony został przez przedstawiciela Wspólnot Europejskich, Hansa van den Broeka, jako

dzień, który jest odważnym krokiem dla każdego z jej uczestników, a jednocześnie olbrzymim skokiem dla pokoju na Bliskim Wschodzie [...]. Po raz pierwszy wszystkie ogarnięte arabsko-izraelskim konfliktem i problemem palestyńskim strony obradują razem przy jednym stole konferencyjnym, potwierdzając tym samym ich zobowiązania dla sprawiedliwego, trwałego i ostatecznego porozumienia<sup>49</sup>.

Mimo że konferencja jest określana jako przełom w bliskowschodnich działaniach dwunastki, zjednoczona Europa nie odegrała w niej znaczącej roli. Obrady w Madrycie nie doprowadziły do przerwania impasu, natomiast spotkania dwustronne odbyły się już w Waszyngtonie, gdzie reprezentanci Wspólnot nie zostali zaproszeni. Całość konferencji, plan i przebieg rozmów monitorowany był przez dyplomatów amerykańskich. Do wyłączenia dyplomacji europejskiej doszło za sprawą Izraela, który zdając sobie sprawę z jej propalestyńskiego stanowiska, odrzucał jakąkolwiek możliwość dialogu<sup>50</sup>.

W wydanych po konferencji oświadczeniach kraje członkowskie potwierdziły istnienie wspólnych więzi i interesów łączących Europę i Bliski Wschód, a także wyraziły swoje zainteresowanie pokojowym zakończeniem konfliktu arabsko-izraelskiego. Za najważniejsze uznano wówczas: udział w wielostronnych negocjacjach, aktywny udział w promowaniu współpracy ekonomicznej oraz pomoc w negocjacjach dwustronnych<sup>51</sup>.

Członkowie Wspólnot Europejskich, wykluczeni *de facto* z rozmów dwustronnych, otrzymali jedynie możliwość uczestniczenia w spotkaniach i pracach grup wielostronnych. W wydanym po konferencji oświadczeniu, powołując się na historyczne związki w kontaktach z państwami basenu Morza Śródziemnego, wyrazili głębokie zainteresowanie rozwiązaniem konfliktu arabsko-izraelskiego. Uznano, iż w obecnej sytuacji najważniejszy jest udział państw członkowskich w wielostronnych negocjacjach, co przejawiać się miało m.in.: w kontroli zbrojeń i pomocy humanitarnej<sup>52</sup>.

Madryckie spotkanie stało się wstępem do tajnych negocjacji pokojowych w Oslo. Rezultatem dwunastu spotkań było podpisanie w Waszyngtonie we wrześniu 1993 r. przez Arafata, Peresa i Rabina tzw. Deklaracji zasad. Amerykański „Time”

<sup>48</sup> Organizacja Wyzwolenia Palestyny (OWP) zdyskredytowała się w czasie wojny w Zatoce, kiedy to przyjęła stanowisko przychylnie Irakowi, a jej przywódca Jasir Arafat złożył wizytę Saddamowi Husajnowi; G. Corm, *op. cit.*, s. 362.

<sup>49</sup> *Statement by Mr. Hans van den Broek Minister for Foreign Affairs of the Netherlands and Acting President of the Council of Ministers of the European Communities, The Madrid Conference Opening Speeches, X 30-31, 1991.*

<sup>50</sup> Głośne były żądania Syrii, która domagała się aktywnego udziału w rozmowach ONZ i WE, na co nie chciał zgodzić się Izrael. Rząd izraelski domagał się wyłącznie negocjacji dwustronnych; G. Corm, *op. cit.*, s. 360.

<sup>51</sup> *Statement at the Middle East Peace Conference, Madrid, 30 X 1991; Statement concerning the Middle East Peace Conference in Madrid, Strasbourg, 20 XI 1991.*

<sup>52</sup> I. J. Bickerton, C. L. Klausner, *A Concise History of the Arab-Israeli Conflict*, New York 2004, s. 252.

pisał o „cudzie pokoju”, zaś nagłówki gazet europejskich mówiły o ogromnych sumach pieniędzy przeznaczonych na pomoc Palestyńczykom.

Porozumienie to było efektem działań amerykańskiej i europejskiej dyplomacji oraz wielu uzgodnień, które zapadły pomiędzy delegacjami izraelską i palestyńską po konferencji w Madrycie. Przywódcy Unii oczywiście poparli zawarte układy pokojowe. Wraz z Bankiem Światowym państwa członkowskie przygotowały ogromną pomoc finansową dla Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, aby w ten sposób przyczynić się do umocnienia pokoju<sup>53</sup>. Oznaczało to, że główną rolę w polityce Unii odegrają środki ekonomiczne, a wysiłki zmierzać będą do ekonomicznej odbudowy kraju po podpisaniu ostatecznych porozumień pokojowych.

Należy zaznaczyć, iż podjęte wówczas zobowiązania finansowe krajów UE skutkują do dnia dzisiejszego ogromnym zaangażowaniem Unii w rozwiązanie konfliktu bliskowschodniego oraz proces stabilizujący sytuację w regionie. Wydaje się, iż zaangażowanie państw europejskich było konsekwencją spadku zainteresowania bliskowschodnim procesem pokojowym u Amerykanów, początkowo w związku z kampanią wyborczą w USA, a następnie z odejściem administracji G. Busha (po klęsce wyborczej w 1992 r.) i biernością prezydenta Clintona w czasie jego pierwszej kadencji.

Wśród wspólnych działań podejmowanych regularnie w latach 90. można również wspomnieć zatwierdzony 19 kwietnia 1994 r. projekt zakładający wspieranie wysiłków politycznych, których celem będzie podpisanie całościowego porozumienia pokojowego. Państwa Unii miały czuwać nad realizacją postanowień konferencji madryckiej, nad izraelską akcją osiedleńczą na terytoriach okupowanych oraz nad działaniami mającymi doprowadzić do zniesienia bojkotu Izraela przez kraje arabskie. Wspólne działania widoczne były również w unijnej pomocy przy tworzeniu palestyńskich sił policyjnych, a także przeprowadzeniu i monitorowaniu wyborów w Strefie Gazy i na Zachodnim Brzegu Jordanu<sup>54</sup>.

Przedmiotem wspólnego działania UE było przyjęcie 29 kwietnia 1997 r. programu pomocy dla władz Autonomii Palestyńskiej w zwalczaniu grup terrorystycznych i organizacji działających na jej terytorium. Program zakładał szkolenie personelu w zakresie bezpieczeństwa oraz doszkalanie komórek policyjnych<sup>55</sup>.

Elementem mocniejszego zaangażowania UE w pokojowe mediacje było powołanie w 1996 r. specjalnego przedstawiciela do spraw bliskowschodniego procesu pokojowego, Miguela Moratinosa. Jego mandat obejmował monitorowanie działań uczestników konfliktu, obserwację negocjacji pokojowych oraz pomoc przy wdrażaniu dotychczasowych porozumień międzynarodowych. Misję Moratinosa kilkakrotnie przedłużano, za każdym razem rozszerzając zakres jego uprawnień i kompetencji<sup>56</sup>. Europejski wysłannik szybko znalazł poparcie wśród wszystkich uczestników konfliktu, a swoją postawą udowodnił, że Europa może być pełnoprawnym partne-

<sup>53</sup> G. Corm, *op. cit.*, s. 389.

<sup>54</sup> *Decision on a Joint Action in Support of the Middle East Peace Process (7/5/94), of 19 April 1994, on a Joint Action Adopted by the Council on the Basis of Article J (3) of the Treaty on European Union, in Support of the Middle East Peace Process (94/276/CFSP)*, „Official Journal”, 7 V 1994, L 119, s. 0001-0002.

<sup>55</sup> 97/289/CFSP.

<sup>56</sup> R. Albioni, A. S. Monem, *Challenges and Prospects*, „Mediterranean Politics” 2000, vol. 5, nr 1, s. 216.

rem Stanów Zjednoczonych i efektywnie wspomagać je w politycznych mediacjach pomiędzy Izraelem a Palestyną<sup>57</sup>. W lipcu 2003 r. jego następcą został Mark Otte.

Wysiłki w bliskowschodnich negocjacjach podejmował także Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych UE Chris Patten. Wielokrotnie uczestniczył w rozmowach wielostronnych i aranżował spotkania z przedstawicielami stron konfliktu. W swoich przemówieniach zawsze podkreślał zaangażowanie Unii Europejskiej w rozwiązanie konfliktu na Bliskim Wschodzie, zapewniając jednocześnie o chęci pomocy dla Palestyńczyków i podkreślając ogromną wagę problemu procesu pokojowego dla przyszłości Europy i jej sąsiadów<sup>58</sup>.

Mimo ewidentnego niepowodzenia związanego z konferencją w Madrycie europejscy politycy coraz bardziej angażują Unię Europejską w rozwiązanie konfliktu arabsko-izraelskiego. Choć Europa nadal pozostaje w cieniu Stanów Zjednoczonych, podejmowane przez nią działania w ostatnich latach stały się bardziej widoczne. W basenie Morza Śródziemnego od kilkunastu lat realizowany jest program, który ma na celu osiągnięcie stabilizacji i bezpieczeństwa oraz rozwinięcie szerokiej współpracy europejsko-arabskiej na gruncie politycznym i gospodarczym. Zakończenie konfliktu arabsko-izraelskiego jest niezbędne przy podejmowanych przez Unię działaniach w tym rejonie. Europejscy przywódcy zdają sobie sprawę, iż bez trwałego, sprawiedliwego, a przede wszystkim kompletnego (tj. obejmującego wszystkie strony konfliktu) porozumienia w Ziemi Świętej nie jest tam możliwe utworzenie obszaru stabilności i pokoju, co jest niezmiernie ważne z punktu widzenia europejskiej polityki zagranicznej.

W 1995 r. na konferencji w Barcelonie zainicjowano program Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego (EMP). Proces ten miał wzmocnić podstawy współpracy w tym regionie i objął działania na trzech płaszczyznach: pierwsza – stworzenie wspólnej przestrzeni pokoju i stabilności przez działania polityczne, druga – zbliżenie ekonomiczne przewidujące m.in. utworzenie strefy wolnego handlu, trzecia – współpraca w dziedzinie społeczno-kulturowej<sup>59</sup>.

W ogłoszonej wówczas Deklaracji barcelońskiej umieszczono zapis odnoszący się również do konfliktu bliskowschodniego:

Celem inicjatywy śródziemnomorskiej nie jest zastąpienie innych działań i inicjatyw podejmowanych w interesie pokoju, stabilności i rozwoju regionalnego, ale przyczynianie się do ich sukcesu, uczestnicy popierają ustanowienie sprawiedliwego, powszechnego i trwałego pokoju na Bliskim Wschodzie, opartego na odpowiednich rezolucjach Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych oraz zasadach wyrażonych w zaproszeniach na madrycką konferencję pokojową, uwzględniając w szczególności zasadę „ziemia za pokój”<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> J. Peters, *Europe and Middle East Peace Process: The Declaration of the European Council of Berlin and Beyond*, „Bound to Cooperate – Europe and the Middle East”, Gütersloh 2000, s. 160.

<sup>58</sup> Zob.: *The Middle East Peace Process Speech by The Rt Hon Chris Patten, CH at the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 6 X 1999 SPEECH/99/123; *Situation in the Middle East, Speech by The Rt Hon Chris Patten, CH European Parliament*, Brussels 12 X 2004, SPEECH/04/456; *Situation in the Middle East, Speech by The Rt Hon Chris Patten, CH European Parliament, mini-session*, Brussels, 18 VI 2003, SPEECH/03/312.

<sup>59</sup> *The Barcelona Process: The Europe-Mediterranean Partnership 2001*, Luxemburg 2002, s. 10.

<sup>60</sup> *Barcelona Declaration. Adopted at the Euro-Mediterranean Conference*, 27 and 28 XI 1995.

Partnerstwo miało wspomóc unijne działania poprzez dofinansowanie procesu pokojowego, wsparcie budowy struktur palestyńskiego państwa oraz wprowadzenie stabilizacji i wspólnego zrozumienia<sup>61</sup>. Warto zaznaczyć, że dokument podpisywany był w czasie, gdy inicjowany od nowa proces pokojowy niósł duże nadzieje na powodzenie, a tym samym na pełny rozwój współpracy. Mając na uwadze chęć ustanowienia w 2010 r. w basenie Morza Śródziemnego strefy wolnego handlu, już 20 listopada 1995 r. podpisano dwustronny układ stowarzyszeniowy z Izraelem. Nieco dłużej trwały negocjacje z krajami arabskimi. Przedstawiciele Autonomii Palestyńskiej podpisali taki układ dopiero w lutym 1997 r.

Jak się jednak okazało, działania w ramach Deklaracji barcelońskiej nie mają żadnego wpływu na przebieg negocjacji pokojowych, ponieważ program ten nie dysponuje środkami, których można użyć w procesie pokojowym. Może natomiast stanowić bazę dla umocnienia pokoju i budowy bezpieczeństwa już po podpisaniu traktatu pokojowego oraz wspomóc wzajemne zrozumienie i zaufanie w rejonie Morza Śródziemnego.

Pomoc w tym miała także Eurośródmorska Karta Pokoju i Stabilności, której projekt został przyjęty na III Eurośródmorskiej Konferencji w Stuttgarcie w 1999 r.<sup>62</sup> Jednak wobec ostrej krytyki i oporu krajów arabskich jak dotąd Karta nie została podpisana<sup>63</sup>.

Unia Europejska stara się wykorzystywać EMP do łagodzenia konfliktu. Doprowadzenie do pokoju na Bliskim Wschodzie może bowiem stworzyć szanse pomyślnego zrealizowania zapisów Deklaracji barcelońskiej.

Wszystkie wymienione wyżej formy aktywności znacznie przyczyniły się do podkreślenia politycznej obecności Unii Europejskiej na Bliskim Wschodzie, lecz w żaden sposób nie wpłynęły na przybliżenie pokojowego rozwiązania. Członkowie UE nie zdobyli się na żadną samodzielną inicjatywę pokojową. Negocjacje i porozumienia przeprowadzane były w większości przez dyplomatów amerykańskich, także znaczna część rozmów odbywała się w Stanach Zjednoczonych. Jak dotąd, mimo zwiększenia swojej obecności na Bliskim Wschodzie, główną formą uczestnictwa krajów europejskich w procesie pokojowym pozostaje udział w rozmowach wielostronnych i wsparcie finansowe.

### Wykorzystanie środków ekonomicznych

Obok działań politycznych Unia Europejska stosuje różnorodne ekonomiczne środki oddziaływania nakłaniające strony konfliktu do wypracowania trwałego rozwiązania pokojowego.

<sup>61</sup> M. Asseburg, *The EU and the Middle East Conflict: Tackling the Main Obstacle to Euro-Mediterranean Partnership*, „Mediterranean Politics” 2003, vol. 8, nr 2-3, s.174 i nast.

<sup>62</sup> *Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers*, Stuttgart, 15-16 IV 1999.

<sup>63</sup> R. Gillespie, *Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11*, „Mediterranean Politics” 2003, vol. 8, nr 2-3, s. 24-25; M. Ortega, *Military Dialogue in the Euro-Mediterranean Charter: An Unjustified Absence*, „The International Spectator” 2000, vol. 25, nr 1, s. 115.

Członkowie Wspólnoty Europejskiej już w latach 80. wzmacniali działania w sferze politycznej aktywnością ekonomiczną. Zorganizowano wówczas pomoc rozwojową dla ludności palestyńskiej w Strefie Gazy i na Zachodnim Brzegu Jordanu<sup>64</sup>.

W październiku 1987 r., w odpowiedzi na reakcję Izraela wobec rozpoczętej Intifady, Rada Europejska wydała „specjalną regulację” (*special regulation*), w której ogłoszono ustanowienie bezpośrednich stosunków eksportowych z arabskimi kontrahentami z terenów okupowanych, rezygnując tym samym z pośrednictwa władz izraelskich<sup>65</sup>. Kraje członkowskie od początku lat 90. zwiększyły zaangażowanie w ten rodzaj pomocy. Środki finansowe przekazywane są na realizację konkretnych projektów i programów pomocowych.

Po zakończeniu zimnej wojny, w październiku 1993 r. na konferencji w Waszyngtonie Unia Europejska uruchomiła specjalny program rozwoju dla Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, obejmujący lata 1994–1998. Kwotę 500 mln ecu przeznaczono na ekonomiczne wsparcie i rozwój terytoriów palestyńskich. Wśród projektów najważniejsze dotyczyły infrastruktury, promocji edukacji oraz budowy instytucji. Przyjęcie tak dużego projektu wsparcia finansowego dla terytoriów palestyńskich było wynikiem zobowiązań, które państwa europejskie wzięły na siebie, akceptując ustalenia z Oslo. Pięć lat później, w listopadzie 1998 r. na kolejnej waszyngtońskiej konferencji została podjęta decyzja o kontynuowaniu pomocy w podobnej wysokości w latach 1999–2003. Należy jednak pamiętać, iż ustalona kwota została znacznie przekroczona. Szacuje się, że w latach 1991–1995 z ogólnego budżetu Palestyńczycy otrzymali 258,7 ecu *per capita*, dla porównania – państwa objęte konwencją z Lomé<sup>66</sup> otrzymały 23,2 ecu *per capita*, zaś pomoc dla regionu śródziemnomorskiego wyniosła 11,2 ecu *per capita*. Z kolei unijne statystyki podają, że w latach 1994–2001 na pomoc dla Palestyńczyków przeznaczono 3,47 mld euro<sup>67</sup>.

Wobec wybuchu II Intifady, która przyniosła ze sobą destabilizację, zniszczenia terytoriów palestyńskich dokonywane przez wojska izraelskie oraz nagłe pogorszenie się sytuacji życiowej Palestyńczyków, Unia zredefiniowała swoją politykę finansowania i wspierania Autonomii Palestyńskiej. Objęła pomocą cały obszar Bliskiego Wschodu, na którym toczą się walki, w szczególności zaś wsparcie było i jest nadal przeznaczane na budowę struktur niezależnego państwa. Tylko w 2005 r. na wsparcie palestyńskich struktur państwowych z funduszy Komisji Europejskiej przeznaczono 401 mln euro, w tym: 192 mln na najpilniejsze potrzeby ludności palestyńskiej, 122 mln dla uchodźców i pomoc humanitarną, 40 mln na rozwój infrastruktury; 12 mln na budowę instytucji państwa palestyńskiego oraz 35 mln na opiekę społeczną<sup>68</sup>. To wła-

<sup>64</sup> Po raz pierwszy w latach 70. zorganizowano pomoc dla palestyńskich uchodźców w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

<sup>65</sup> Zob.: *Le Monde Diplomatique. Middle East: the Fauline. The European Union*, <http://mondediplo.com>; J. Zając, *Partnerstwo eurośródziemnomorskie...*, s. 96.

<sup>66</sup> Konwencje z Lomé – wielostronne umowy o handlu i rozwoju zawierane między Wspólnotami Europejskimi a państwami Karaibów, Afryki oraz regionu Pacyfiku, mające na celu wsparcie społeczno-gospodarczego rozwoju państw AKP w latach: 1975, 1979, 1984 i 1989 (ostatnia zawarta na 10 lat) w stolicy Togo.

<sup>67</sup> J. Zając, *Partnerstwo eurośródziemnomorskie...*, s. 96.

<sup>68</sup> *The EU's Relations with West Bank and Gaza Strip. EU Assistance in 2005*, <http://ec.europa.eu>.

śnie terytoria palestyńskie otrzymały jak dotąd największe w porównaniu z całym światem arabskim, środki pomocy z unijnego budżetu<sup>69</sup>.

Finansowe wsparcie procesów demokratyzacji, reform gospodarczych i społecznych otrzymuje obecnie cały obszar Morza Śródziemnego w ramach Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego. Wobec powyższego, Palestyńczycy otrzymali również możliwość uczestnictwa w programach stworzonych w celu rozwoju całego basenu Morza Śródziemnego<sup>70</sup>: MEDA I<sup>71</sup> i MEDA II<sup>72</sup>. Na terenach Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy pomoc ta przeznaczana jest dla instytucji politycznych i administracyjnych<sup>73</sup>, na wspieranie demokracji, rozwój edukacji, infrastruktury i przedsiębiorczości<sup>74</sup>. Duża część pomocy wykorzystywana była na kontynuowanie reformy finansów publicznych, która miała doprowadzić do zwiększenia przejrzystości publicznych wydatków, zgromadzenia na jednym koncie – monitorowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy – palestyńskich funduszy oraz umocnienia wewnętrznych i zewnętrznych możliwości kontrolowania wydatków władz Autonomii<sup>75</sup>.

Od czasu konferencji w Madrycie Unia uczestniczy w działaniach Grupy Roboczej Regionalnego Rozwoju Gospodarczego (Regional Economic Development Working Group – REDWG). Zespół, którego członkiem jest UE, wyróżnia się pod względem instytucjonalnym i organizacyjnym, w jej skład wchodzi: zgromadzenie, komisja kontrolująca, sekretariat, komisje sektorowe i subsektorowe, co czyni jej działania bardziej skoordynowane oraz efektywne. REDWG należy do organizacji najbardziej aktywnych i odnoszących największe sukcesy. Pod koniec 1993 r. grupa utworzyła tzw. kopenhaski plan działania. Realizowane w jego ramach projekty koncentrują się wokół regionalnej współpracy ekonomicznej, ochrony środowiska, kwestii uchodźców oraz kontroli zbrojeń<sup>76</sup>.

Pomoc i wsparcie finansowe, które Terytoria Okupowane otrzymały ze strony Europy, szczególnie w latach 90., stawia kraje członkowskie na pierwszym miejscu wśród wszystkich państw i organizacji podejmujących działania na rzecz pokoju arabsko-izraelskiego.

<sup>69</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament Annual Report of the Meda Programme 2000, Commission of the European Communities, Brussels, COM (2001); A. Jünemann, *Security-Building in the Mediterranean After September 11*, „Mediterranean Politics” 2003, vol. 8, nr 2-3, s. 6 i nast.

<sup>70</sup> Program wsparcia Unii Europejskiej dla krajów partnerskich basenu Morza Śródziemnego wprowadzony przez Radę Unii Europejskiej. Do jego zadań należy: wspieranie reform gospodarczych i ustanowienie strefy wolnego handlu, tworzenie nowych miejsc pracy, wspieranie inwestycji; zob.: I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Łódź 2003, s. 233.

<sup>71</sup> Zob.: *Regional Strategy Paper 2002–2006 and Regional Indicative Programme 2002–2004 Adopted by the Commission on 18 December 2001 after the Favourable Opinion of the MED Committee of 5 December 2001*.

<sup>72</sup> *Euro-Mediterranean Partnership MEDA Regional Indicative Programme 2005–2006, Council Regulation (EC) No 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation (EC) No 1488/96 on Financial and Technical Measures to Accompany (MEDA) the Reform of Economic and Social Structures in the Framework of the Euro-Mediterranean Partnership*, „Official Journal of the European Communities”, 12 XII 2000, L 311/1.

<sup>73</sup> W 1996 r. dzięki wsparciu UE zorganizowano pierwsze wybory do Palestyńskiej Rady Narodowej.

<sup>74</sup> Zob.: R. Youngs, *The European Union and Democracy in the Arab World*, „Working Paper no. 12 of the CEPS Middle East&Euro-Med Project”, XI 2002.

<sup>75</sup> J. Zając, *Partnerstwo eurośródziemnomorskie...*, s. 97.

<sup>76</sup> M. Asseburg, *Die EU und die Friedensprozeß im Nahen Osten*, SWP Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, VI 2003, s. 11.

Obecnie, po zwycięstwie 25 stycznia 2006 r. w wyborach parlamentarnych partii Hamas wywodzącej się z ruchu radykalnych islamistów Unia Europejska zawiesiła polityczną współpracę, pomoc gospodarczą i przesyłanie subwencji na rządowe konta Autonomii Palestyńskiej. W marcu 2006 r. sytuację dodatkowo skomplikował fakt utworzenia przez Hamas rządu pod przewodnictwem Ismaila Haniyeha. Europa stanęła przed poważnym dylematem: z jednej strony nadal chce wspierać rozwój Autonomii Palestyńskiej, udzielając jej pomocy finansowej, z drugiej zaś – w 2003 r. uznała Hamas za organizację terrorystyczną, co wyklucza przekazywanie jakichkolwiek subwencji. Tym bardziej że międzynarodowa społeczność zaczęła się obawiać, że kolejne ruchy islamskie zachęczone zwycięstwem Hamasu aktywniej włączą się do polityki<sup>77</sup>. Generalnie Unia Europejska, podążając za ustaleniami Kwartetu, domaga się od Hamasu wprowadzenia trzech zasad: zerwania z przemocą, uznania prawa Izraela do pokojowego istnienia na Bliskim Wschodzie oraz akceptacji uprzednich postanowień, włączając w to Mapę drogową<sup>78</sup>.

Wybór Hamasu bardzo skomplikował i tak już trudną sytuację międzynarodową Autonomii Palestyńskiej. Terytoria Okupowane stanęły wobec bardzo poważnego problemu finansowego. Izrael wstrzymał bowiem wypłatę kwot należnych Autonomii z podatków i ceł, a państwa europejskie zamroziły swoje dotacje<sup>79</sup>. Nowy rząd palestyński wspierany jest głównie przez Iran oraz kraje Zatoki Perskiej, co dodatkowo komplikuje sytuację polityczną na Bliskim Wschodzie. W obecnej sytuacji, bardziej niż pół wieku temu, staje się aktywna także Liga Państw Arabskich. Organizacja zdaje się powoli odchodzić od postanowień z Chartumu<sup>80</sup>. Począwszy od 2002 r., gdy Arabia Saudyjska na spotkaniu w Bejrucie przedstawiła plan pokojowy, tzw. Pokojową inicjatywę 2002 r., postawa Ligi stała się bardziej umiarkowana. Przyjęty przez Ligę plan zakładał powolną normalizację stosunków w regionie, opierającą się o rezolucje ONZ<sup>81</sup>. Saudyjczycy jako autorzy projektu wezwali kraje niearabskie oraz organizacje międzynarodowe do aktywnego poparcia i włączenia się w ten plan. Jednocześnie kraje członkowskie Ligi Państw Arabskich postanowiły wspierać i podtrzymywać działania każdego państwa bądź organizacji dążące do pokoju na Bliskim Wschodzie.

Wobec pozbawienia Palestyńczyków głównych źródeł dochodów, co uniemożliwia im od początku 2006 r. wypłatę pensji dla pracowników sektora administracyjnego, lekarzy i policji, państwa Zachodu wzmocniły dialog w koordynacji z biurem prezydenta Mahmuda Abbasa. Aby zapobiec kryzysowi humanitarnemu, już w czerwcu 2006 r. w ramach działań Kwartetu Bliskowschodniego, po porozumieniu z Rosją i Stanami Zjednoczonymi Komisja Europejska ustanowiła nowy

<sup>77</sup> *Palestinians, Israel, and the Quartet: Pulling Back from the Brink*, „Crisis Group Middle East Report” 2006, nr 54, s. 21.

<sup>78</sup> „Statement by Middle East Quartet”, 30 I 2006, <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/vCurrent!Open>.

<sup>79</sup> *EU set to freeze payments to Palestine*, 10 IV 2006, <http://euobserver.com>.

<sup>80</sup> Na spotkaniu w 1967 r. w Chartumie, w Sudanie, ośmiu członków Ligi Państw Arabskich przyjęło rezolucję zwaną „Trzy razy nie”: nie dla pokoju z Izraelem, nie dla uznania Izraela oraz nie dla negocjacji z Izraelem.

<sup>81</sup> *The Arab Peace Initiative. Official Translation of the Full Text of a Saudi-inspired Peace Plan Adopted by the Arab Summit in Beirut, 2002*, <http://www.al-bab.com>; Liga Państw Arabskich domaga się od Izraela zastosowania się do postanowień podjętych na spotkaniu w Bejrucie, 27-28 III 2002 r., członkowie Ligi przede wszystkim wzywają Izrael do uznania ONZ-owskich rezolucji względem Palestyny (przede wszystkim: 242, 338, 1397).

program pomocy dla Palestyny: Temporary International Mechanism (TIM)<sup>82</sup>, z siedzibą w Jerozolimie i dzięki porozumieniu przedstawicieli UE z prezydentem Autonomii Palestyńskiej. Kooperacja całego programu odbywa się bezpośrednio przez biuro prezydenta, wsparcie udzielane jest przede wszystkim dla szpitali, na oczyszczanie wody, wypłaty pensji dla lekarzy i pomoc prawną. Koszt pomocy szacowany jest na około 90 mln euro<sup>83</sup>.

Pojawia się jednak pytanie o celowość przeznaczonych środków, trwający konflikt prowadzi bowiem do znacznych zniszczeń palestyńskiej infrastruktury i wynaturzeń w administracji państwowej w postaci autorytarnych rządów, korupcji czy łamania praw człowieka.

Dzisiaj konflikt na Bliskim Wschodzie jest nadal walką o niezależność i samodzielny byt dwóch odrębnych narodów. Obejmuje swym działaniem terytoria kilku państw: Izraela, Autonomii Palestyńskiej, Libanu, Syrii, Jordanii i Egiptu. Wiąże się z nim kwestia terytoriów okupowanych przez Izrael od 1967 r., uchodźców palestyńskich<sup>84</sup>, statusu Jerozolimy, nie wspominając o zagadnieniu współpracy gospodarczej czy wojskowej. Ponadto konflikt obejmuje wiele innych kwestii spornych, które łączą się bezpośrednio z sąsiednimi krajami. Syria od momentu wojny sześciodniowej w 1967 r. chce odzyskać bogate w zasoby wody Wzgórze Golan. Liban dąży do odzyskania pełnej suwerenności<sup>85</sup>, natomiast reszta krajów arabskich, odmawiając normalizacji stosunków z Izraelem, utrudnia osiągnięcie stabilizacji w regionie<sup>86</sup>. Z całą pewnością można stwierdzić, że im dłużej będzie trwał konflikt na Bliskim Wschodzie, tym trudniejsze będzie jego rozwiązanie. Oczywiście jest, że jedynie zakończenie wojny, ustanowienie stabilnych rządów i demokratycznych zasad rządzenia, pozwolą na wyjście ze stanu kryzysu i rozwój tego obszaru.

Politycy europejscy zdają sobie sprawę, że powodzenie Deklaracji barcelońskiej, zainaugurowanej w 1995 r., ściśle zależy od rozwiązania konfliktu bliskowschodniego. O dużym znaczeniu regionu bliskowschodniego dla Unii Europejskiej świadczy opracowanie w 2000 r. wspólnego projektu, tzw. Wspólnej Strategii Unii Europejskiej w regionie Morza Śródziemnego. Dokument ten określa cele, instrumenty oraz środki realizacji współpracy Unii z jej południowymi i południowo-wschodnimi sąsiadami na wszystkich płaszczyznach<sup>87</sup>.

<sup>82</sup> *EU contributes 105 euro million to the Temporary International Mechanism for the Palestinians*, News Releases, nr 51/06, 23 VI 2006, <http://www.eurunion.org>.

<sup>83</sup> M. Asseburg, *Palestine: EU Policies Frustrate Policy Aims*, „Arab Reform Bulletin” 2007, vol. 5, nr 1, s. 1.

<sup>84</sup> Zob.: J. Alpher, K. Shikaki, *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*, „Weatherhead Center for International Affairs Harvard University Working Papers”, V 1998.

<sup>85</sup> Pomimo wycofania wojsk syryjskich w 2005 r. Liban nadal nie może odzyskać pełnej niezależności. Od momentu wycofania izraelskich sił zbrojnych w 2000 r. w południowym Libanie rozbudowała swą działalność islamska organizacja Hezbollah, jej ataki na Izrael doprowadziły w lipcu 2006 r. do wybuchu konfliktu na terenach przygranicznych. W Libanie nadal panuje dezorganizacja polityczna, co wobec ogromnych strat gospodarczych spowodowanych izraelskimi nalotami dodatkowo utrudnia działalność państwową i powrót do normalizacji stosunków w państwie.

<sup>86</sup> Zob.: B. Rubin, *The Geopolitics of Middle East Conflict and Crisis*, „Middle East Review of International Affairs” 1998, vol. 2, nr 3.

<sup>87</sup> *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region*, „Official Journal of the European Communities”, 22 VII 2000, L 183/6 EN (2000/458/CFSP).

Po raz kolejny konieczność zakończenia konfliktu unijni przedstawiciele podkreślili w dokumencie przyjętym przez Radę Europejską w czerwcu 2004 r.: Strategiczne partnerstwo pomiędzy UE a regionem śródziemnomorskim i bliskowschodnim.

Przywódcy 25 krajów zjednoczonej Europy potwierdzili w nim, że utworzenie strefy bezpieczeństwa i dobrobytu w obszarze Morza Śródziemnego nie jest i nie będzie nigdy możliwe bez definitywnego rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego<sup>88</sup>. Każdorazowe wznowienie walk osłabia działanie Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego i przynosi impas w rozmowach, gdyż strony sporu nie chcą wówczas kontynuować dialogu na żadnym forum. Ów brak działań wpływa z kolei niekorzystnie na współpracę w ramach Deklaracji barcelońskiej. Kraje arabskie są wówczas skoncentrowane na próbach zakończenia konfliktu, co dodatkowo opóźnia proces wprowadzania reform politycznych i gospodarczych w arabskich krajach śródziemnomorskich. Utrzymujący się stan wojny uniemożliwia również współpracę z Izraelem, gdyż przez przedstawicieli państw arabskich bojkotowane są często nawet rozmowy dotyczące sfery gospodarczej.

Od ponad 30 lat Europa ambitnie realizuje swój polityczny program w basenie Morza Śródziemnego, z roku na rok zwiększając i poszerzając zakres swych działań. Ustanowiona traktatem z Maastricht Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa wciąż jednak nie jest satysfakcjonująca. Kraje członkowskie nie są skłonne zrezygnować z suwerennej polityki zagranicznej, wobec czego „wspólna polityka” pozostaje taka często tylko na papierze. Po rozszerzeniu Unii z 15 do 25 krajów powstały nowe grupy państw uprawiające zbliżoną politykę zagraniczną. W odróżnieniu od „starszych” państw członkowskich mają nieco odmienne priorytety w polityce zagranicznej, co sprawia, że na unijnym forum trudno jest wypracować jedno stanowisko.

Ograniczona rola UE w działaniach na rzecz rozwiązania konfliktu bliskowschodniego, brak postępu przy budowie zaufania i bezpieczeństwa w regionie, a także w zwalczaniu terroryzmu, wskazują na małą skuteczność działań międzyrządowych. Południowe kraje Unii są zainteresowane rozwojem współpracy w basenie Morza Śródziemnego, natomiast środkowoeuropejscy członkowie (kraje nowo przyjęte) będą naciskały na szerszą współpracę z krajami wschodnioeuropejskimi. Może to doprowadzić do ograniczeń funduszy dla Maghrebu i Bliskiego Wschodu, czego konsekwencją z kolei będzie spadek bezpieczeństwa europejskiego, w szczególności zaś krajów leżących na południu Europy.

Mimo wielu deklaracji, oświadczeń i wspólnych działań rola Unii Europejskiej w bliskowschodnim procesie pokojowym nadal nie jest znacząca<sup>89</sup>. W dalszym ciągu aktorem pierwszoplanowym pozostają Stany Zjednoczone, a państwa Unii, pomimo dużych wysiłków i zapewnień ze strony dyplomatów, że „Komisja Europejska będzie kontynuować swoją pomoc dla wszystkich tych, którzy pragną pokoju”<sup>90</sup>, wciąż pozostają na drugim planie. Niewątpliwie Europa nie uniknie współpracy ze Stanami

<sup>88</sup> *EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East. Final Report*, „Euromed Report” 2004, nr 78.

<sup>89</sup> Zob.: G. Kemp, *Europe's Middle East Challenges*, „The Washington Quarterly” 2003/2004, nr 27/1, s. 163-177.

<sup>90</sup> *Middle East Peace Process*, Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner (19 I 2006, Strasbourg), [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

Zjednoczonymi, gdyż odgrywają one zbyt poważną rolę w basenie Morza Śródziemnego, a ich pozycja została dodatkowo wzmocniona przez koniec zimnej wojny i częściową utratę wpływów w regionie przez Rosję<sup>91</sup>. Konieczne wydaje się zatem wypracowanie jednomyślnej postawy wobec kwestii Bliskiego Wschodu<sup>92</sup>. Proces pokojowy mocno utrudnia wzrastające bez końca napięcie między Izraelem a Palestyńczykami. Szczególnie teraz, gdy na Bliskim Wschodzie poza konfliktem zbrojnym w Ziemi Świętej pojawiły się kolejne punkty zapalne. Sytuację komplikuje brak stabilizacji w Iraku, gdzie od 2003 r. stacjonują wojska koalicji amerykańskiej, a na ulicach toczą się regularne walki, wojna domowa w Sudanie oraz nuklearne ambicje państw arabskich i Iranu, a także wzrost poparcia dla fundamentalistów islamskich w społeczeństwie arabskim.

Powyższa analiza pozwala stwierdzić, iż państwa Unii Europejskiej, chcąc zostać ważnym uczestnikiem bliskowschodnich wydarzeń, powinny wzmocnić swoją politykę w tym regionie i aktywniej realizować europejskie cele i projekty. Postęp Deklaracji barcelońskiej może z jednej strony – przez współpracę, dialog i dążenie do wzajemnego zrozumienia – wspomóc europejskie wysiłki w rozwiązaniu konfliktu, z drugiej zaś nie należy zapominać, iż jego działanie pozostaje znacznie osłabione z powodu braku stabilności i bezpieczeństwa w regionie. Jedynym rozwiązaniem jest więc zawarcie trwałego pokoju, co przyniesie poprawę sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej państw tego obszaru i zapewni powodzenie Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego. Z kolei polityczna stabilizacja, obecnie niezwykle utrudniana przez wpływy Iranu i jego ambicje nuklearne, dzięki utrzymującej się tendencji do zacieśniania stosunków z południowymi sąsiadami, z pewnością doprowadzi do efektywniejszego wykorzystania środków gospodarczych i ekonomicznych przez Brukselę.

Oceniając całość zaangażowania Europy w rozwiązanie konfliktu na Bliskim Wschodzie, trzeba przyznać, iż mimo dużej niechęci ze strony Izraela państwa Unii Europejskiej coraz chętniej poszukują nowych rozwiązań. Przywódcy krajów członkowskich wciąż wierzą, iż pokój na Bliskim Wschodzie jest możliwy<sup>93</sup>. Jednak chaos, który nastąpił w Palestynie po wyborach, zdaje się sugerować, że w perspektywie ani Hamas, ani Fatah nie są w stanie sprawować rządów i kontrolować Autonomii Palestyńskiej.

W ciągu 30 lat europejskiej polityki na rzecz rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego kraje członkowskie Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej pomimo początkowych różnic stanowisk zdołały wypracować konsensus – najpierw przez Europejską Wspólnotę Polityczną, a następnie Wspólną Politykę Zagraniczną i Bez-

<sup>91</sup> Zob.: F. O'Gorman, *The European Union, The United States and The Middle East: a Troubled Trio?*, [w:] *The European Union and the Mediterranean. The Mediterranean's European Challenge*, red. P. G. Xuereb, vol. 5, Malta 2004; S. Chubin, B. Hoffman, W. Rosenau, *The United States, Europe and the Wider Middle East*, Conference Schedule: The United States, Europe, and the Wider Middle East, GCSP/RAND Annual Conference Geneva, VI 27-29, 2004, s. 3 i nast.

<sup>92</sup> Pomimo wspólnych deklaracji i oświadczeń polityka państw Unii, szczególnie wobec konfliktu bliskowschodniego nie jest jednomyślna. W sytuacji kryzysu na Bliskim Wschodzie możemy zaobserwować spore trudności z uzgodnieniem wspólnego stanowiska i podjęciem działań. Zob.: B. Moeller, *A Cooperative Structure for Israel-Palestine Relations The Contours of a Post-conflict Peace Order*, „Working Paper No. 1 of the CEPS Middle East&Euro-Med Project”, XI 2002, s. 44.

<sup>93</sup> J. Solana, *La paix est possible au Moyen-Orient*, „Al-Hayat”, 7 XII 2006.

pieczeństwa. Działania rozpoczęły się wraz z powstaniem Europejskiej Współpracy Politycznej i w miarę pogłębiania procesu integracji zmieniały swoją istotę. Obecnie Unia Europejska w swoich bliskowschodnich staraniach o pokój z powodzeniem wykorzystuje środki zarówno polityczne, jak i ekonomiczne. W popieraniu rozwoju gospodarczego Palestyńczyków oraz pomocy przy tworzeniu instytucji, będących załącznikiem administracji przyszłego państwa palestyńskiego, Unia wysunęła się na pierwszą pozycję. Wspólna polityka Unii na tym obszarze, mimo iż w dalszym ciągu pozostaje w cieniu bliskowschodniej dyplomacji USA, staje się coraz bardziej widoczna.

Prostsze jest wykorzystanie środków ekonomicznych, gdyż znacznie łatwiej uzyskać zgodę wszystkich członków. Nie należy bowiem zapominać, że każdy z krajów tworzących Unię prowadzi własną politykę zagraniczną. Dla przykładu, Niemcy koncentrują swoje interesy w Europie Środkowo-Wschodniej, zaś Francja i Hiszpania są mocno zaangażowane w politykę śródziemnomorską. Sytuacja taka nie sprzyja podejmowaniu wspólnych decyzji, które ostatecznie są często wynikiem kompromisu, nie zaś realizacją konsekwentnej polityki.

Wobec powyższego, wynikiem marginalizacji pozycji europejskiej pozostaje to, iż w bliskowschodnim konflikcie odgrywa ona nadal rolę wyłącznie „sponsora” (*payer*), nie zaś „uczestnika” (*player*), jak życzyliby sobie zapewne jej członkowie... Mimo wzrostu roli Unii Europejskiej w ostatnich latach w bliskowschodnim procesie pokojowym, jej członkowie wciąż pozostają drugim po Stanach Zjednoczonych aktorem politycznym regionu. Można jednak sądzić, że utrzymująca się tendencja do zacieśniania współpracy politycznej państw członkowskich Unii Europejskiej, w przyszłości przyczyni się do wzrostu jej znaczenia na arenie międzynarodowej. Dzięki stale wzmacnianej i rozwijanej bliskowschodniej polityce ekonomicznej istnieje szansa na to, iż, jak twierdzą europejscy politycy, po podpisaniu ostatecznego układu pokojowego, współpraca gospodarcza zajmie pozycję pierwszoplanową, a wówczas Unia zacznie odgrywać na Bliskim Wschodzie ważniejszą rolę.