



**Anna Diawol**

## Znaczenie regionu śródziemnomorskiego w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa

### Wprowadzenie

Sformułowanie doktryny bezpieczeństwa Unii Europejskiej było związane z końcem zimnej wojny, podczas której sprawy bezpieczeństwa były rozpatrywane w aspekcie globalnym i militarnym, pozostawały więc poza jej kompetencjami i możliwościami. Wspólnota Europejska nie posiadała narzędzi prowadzenia polityki zagranicznej oraz mechanizmów wpływania na otoczenie międzynarodowe. Upadek Związku Radzieckiego, a co za tym idzie podziału świata na dwie strefy wpływów otworzył drogę do powstania niezależnych organizmów państwowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Rodzące się demokracje na wschodniej granicy Wspólnot stwarzały zagrożenia dla stabilności Europy Zachodniej natury politycznej, ekonomicznej, socjalnej. Te zagrożenia nie miały charakteru ani globalnego, ani militarnego, pozostawały więc poza zasięgiem interwencji NATO. Europa musiała się więc sama przygotować na nowe otwarcie. Dyskusja nad przyszłością i bezpieczeństwem Europy stała się integralną częścią polityki Wspólnot i zrodziła impuls do wypracowania odpowiedniej struktury, dającej możliwości wpływania i interwencji w Europie i poza kontynentem. Rozwój polityki zagranicznej był także konieczny w procesie samej integracji, Unia musiała udowodnić, że jest w stanie prowadzić samodzielną politykę na wszystkich polach współpracy międzynarodowej, a region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu z racji tradycyjnych powiązań wydawał się najlepszy do wypróbowania nowego instrumentu<sup>1</sup>.

Stąd też przedmiotem niniejszego artykułu stała się polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego. Mimo trudności wynikających, po pierwsze, z aktualności tematu, po drugie, z jego złożoności oraz trudności zwią-

<sup>1</sup> Zob. szerzej: *The Treaty of Maastricht*, red. R. Corbett, London-Brussels 1993.

zanych z tym, że polityka eurośródziemnomorska jest procesem, bardzo trudno jest więc odnieść się do kwestii, które ciągle podlegają zmianom, autorka zdecydowała się skoncentrować na trzech głównych sprawach: przedstawieniu wzajemnych zależności i wyzwań Europy oraz regionu śródziemnomorskiego, określeniu instrumentów, jakimi dysponuje Unia w zakresie prowadzenia polityki bezpieczeństwa, oraz wyeksponowaniu nowych instytucji współpracy eurośródziemnomorskiej. Opracowanie to nie obejmuje całego obszaru śródziemnomorskiego, dotyczy głównie państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, które w 1995 r. podpisały Deklarację barcelońską. Autorka przyjmuje takie stanowisko ze względu na określanie przez Unię Europejską jednolitych ram współpracy dla ww. podmiotów. We współczesnych stosunkach międzynarodowych tylko Unia Europejska wyznacza te same warunki i zasady współpracy dla obszaru, jaki zajmują śródziemnomorskie państwa arabskie, Jordania oraz Izrael. Większość globalnych aktorów prowadzi bliskowschodnią politykę, skupiając się na bilateralnych relacjach z poszczególnymi krajami regionu, w odróżnieniu od całościowego podejścia Unii Europejskiej. Należy podkreślić, iż Partnerstwo Eurośródziemnomorskie dotyczyło początkowo także Malty, Cypru, Turcji. Malta i Cypr stały się członkami UE, Turcja natomiast rozpoczęła negocjacje akcesyjne i nie została włączona w Europejską Politykę Sąsiedztwa.

Koncepcja bezpieczeństwa Unii Europejskiej opiera się przede wszystkim na promowaniu zasad demokracji, dorobku wspólnotowego, bezpieczeństwa socjalnego w jej najbliższym sąsiedztwie oraz stworzenie w granicach Unii kręgu przyjaciół, dobrze zarządzanych państw. Kamieniem milowym w formułowaniu doktryny bezpieczeństwa Unii stała się Deklaracja barcelońska, inicjująca szeroką platformę współpracy eurośródziemnomorskiej.

Region basenu Morza Śródziemnego odgrywa ogromną rolę w tworzeniu współczesnej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Stabilność Europy wymaga podejmowania działań w skali globalnej, które nie są ograniczone do jednego kontynentu. Wzdłuż Morza Śródziemnego przebiega widoczna granica pomiędzy krajami położonymi na południowym i wschodnim jego wybrzeżu, nękanymi wieloma wewnętrznymi konfliktami i pozostającymi na niskim poziomie rozwoju gospodarczego, a bogatym północnym wybrzeżem. Ogromne zróżnicowanie tego obszaru ma wpływ na przyszość nie tylko krajów położonych w jego sąsiedztwie, ale na bezpieczeństwo całego świata.

Wokół obszaru Morza Śródziemnego ścierają się różne systemy religijne, głównie muzułmański i chrześcijański, co niewątpliwie wpływa na złożony charakter współpracy. Współczesne wyzwania stosunków międzynarodowych wobec tego obszaru są ogromne. Unia Europejska utożsamiana jest z dobrobytem, stałym rozwojem i stabilizacją, natomiast państwa południowego sąsiedztwa są ubogie, zróżnicowane pod względem poziomu życia ludności i także tu stale dochodzi do konfliktów o charakterze religijnym lub politycznym. Unia pretenduje do miana podmiotu wyznaczającego standardy i budującego tożsamość w postzimnowojennym świecie. Państwa Maghrebu i Maszreku po epoce kolonializmu są dopiero w początkowej fazie określania swojej podmiotowości w stosunkach międzynarodowych.

Szerzej wizja stabilnej Europy wolnej od wojen i konfliktów została przedstawiona w 2003 roku w „Europejskiej strategii bezpieczeństwa”.

„Europejska strategia bezpieczeństwa” to dokument określający wyzwania, jakie

stoją przed Europą w kontekście bezpieczeństwa zarówno regionalnego, jak i globalnego. Jej podstawą są działania na rzecz demokratyzacji państw leżących na wschodniej i południowej granicy Unii. „Europejska strategia” wprowadza niejako wizję europeizacji najbliższego sąsiedztwa, nie należy tego jednak utożsamiać z europocentrycznym spojrzeniem na otoczenie międzynarodowe. Celem Unii jest stworzenie stabilnych, demokratycznych państw i najlepiej w tym procesie wykorzystać sprawdzone metody, idee, zasady, czyli fundamenty, na których powstała Unia Europejska kojarzona z dobrobytem i wysokim poziomem życia<sup>2</sup>.

## Zależności oraz wyzwania współpracy eurośródziemnomorskiej

Największe zagrożenia, z którymi mierzy się Europa w porównaniu z regionem śródziemnomorskim, wynikają przede wszystkim z dysproporcji ekonomicznych, stagnacji gospodarczej, ciągle rosnącego bezrobocia, problemów demograficznych i nielegalnej migracji. Kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu borykają się także ze wzrostem przestępczości zorganizowanej, niestabilnością polityczną, terroryzmem, tu także często dochodzi do konfliktów o charakterze lokalnym. Najbardziej niepokojący jest także fakt, że trwający od ponad pół wieku konflikt izraelsko-arabski pozostaje nierozwiązany.

Morze Śródziemne nie od dziś odgrywa ogromną rolę w gospodarce europejskiej. Wokół jego wybrzeży krzyżują się najważniejsze szlaki komunikacyjne prowadzące z Północy na Południe oraz ze Wschodu na Zachód. Akwen ciągle stanowi główne miejsce wymiany handlowej, grodzi też dostęp Europy do innych kontynentów, co wpływa na jego geostrategiczne znaczenie. Należy przypomnieć, że to właśnie tu są położone najważniejsze punkty, przez które odbywa się wymiana gospodarcza: Kanał Sueski oraz Cieśniny Gibraltar, Dardanele i Bosfor.

Największym partnerem handlowym krajów Śródziemnomorza jest Unia Europejska. Maghreb na początku lat 90. eksportował na Północ ponad 70% swoich produktów, a kraje Maszreku nieco mniej w granicach 30%. Jednak bilans obrotów dla Unii, biorąc pod uwagę całość wymiany handlowej, wynosił około 0,5%<sup>3</sup>. O istotności regionu dla gospodarki europejskiej świadczy nie tylko jego strategiczne położenie, ale także posiadanie zasobów surowców naturalnych, takich jak gaz ziemny i ropa naftowa. Pomimo to państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu są w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, na co wpłynął charakter rządów w tych krajach. Większość dochodów w poszczególnych krajach przeznaczana jest na zbrojenia, co powoduje brak nowych inwestycji oraz prawie czterokrotnie niższy od państw UE poziom rozwoju przemysłowego. Wyjątkiem jest tu Izrael, który pod względem rozwoju i sytuacji ekonomicznej dorównuje państwom Starego Kontynentu.

Gospodarki śródziemnomorskie opierają się w większości na eksporcie surowców energetycznych, uzależnia to je od światowej koniunktury oraz wpływa na brak alternatywnych źródeł dochodów. Słabość systemu finansowego brak wykształconej kadry

<sup>2</sup> *Secure Europe in Better World, European Security Strategy*, Brussels 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

<sup>3</sup> J. Zajac, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, s. 12.

zarządzającej, niski stopień współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, model gospodarki oparty na interwencjonizmie państwowym, brak wykorzystywania nowoczesnych technologii oraz niski stopień elastyczności powodują, że średni dochód na jednego mieszkańca w regionie jest około 20 razy niższy niż w krajach Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

Największą barierą w rozwoju obszaru śródziemnomorskiego, o czym donoszą przede wszystkim badania przeprowadzone przez instytucje unijne, są problemy demograficzne, które skutkują pogarszającą się sytuacją na rynku pracy i rosnącym bezrobociem. Średnia stopa bezrobocia na omawianym obszarze waha się od 10 do 30%<sup>5</sup>.

Przewaga gospodarcza państw Europy powiązana jest z ich rosnącym zainteresowaniem omawianym regionem, zdają sobie one sprawę, że bez ich pomocy i uwagi sytuacja może ulec jeszcze większej destabilizacji, co bez wątpienia znalazłoby swoje odzwierciedlenie na północnej stronie akwenu.

Wskazane wyżej współzależności w dziedzinie gospodarczej powodują, że w szeroko pojętym interesie Unii jest to, aby działała na rzecz stabilizacji w regionie. Podejmując inicjatywy, czyni to przede wszystkim ze względu na własne korzyści, ale nie wyklucza to także pozytywnych przemian w całym basenie śródziemnomorskim, który z punktu widzenia gospodarki europejskiej będzie zyskiwał na znaczeniu, stymulowanie więc reform powinno być dla Unii głównym zadaniem. Obok zapewnienia pewnej i stałej wymiany handlowej, Unia musi także być propagatorem przemian systemów politycznych, zacofanych gospodarek i konserwatywnych społeczeństw, gdyż bliskość geograficzna omawianych rejonów powoduje, że Europa jest głównym miejscem, na który w przypadku pogorszenia sytuacji ekonomicznej mieszkańcy Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu będą spoglądać.

Wydarzenia z 11 września 2001 r. postawiły przed przywódcami państw zachodnich nowe wyzwania. Mimo że zjawisko terroryzmu istniało dużo wcześniej, to po 2001 roku zwiększyła się świadomość tego, że tradycyjne militarne środki obrony państwa nie mają w tym przypadku większego zastosowania. Region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu jest szczególnie narażony na działalność radykalnych grup ekstremistycznych. Bieda, bezrobocie i olbrzymie dysproporcje ekonomiczne stanowią pożywkę dla fundamentalistów, którzy pod przykrywką chwytliwych haseł religijnych i socjalnych starają się przejąć władzę. Muzułmanie, nie widząc perspektywy poprawy swojego położenia, dają wiarę tym obietnicom, zasilając szeregi ugrupowań radykalnych<sup>6</sup>.

Na obszarze basenu Morza Śródziemnego działa około 16 grup terrorystycznych, z których w ostatnich latach najniebezpieczniejsza stała się AKIM Al-Kaida w islamskim Maghrebie. Powstała ona we wrześniu 2006 r. z połączenia struktur Salafickiej Grupy Modlitwy i Walki, działającej przede wszystkim w Algierii oraz Al-Kaidy. W 2007 r.

<sup>4</sup> *Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership 2003*, September 2003, *Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership 2007*, February 2008, <http://www.femise.org>.

<sup>5</sup> *Cooperation project on the social integration of immigrants, migrations, and the movement of person*, European Commission, EuroMed, <http://www.carim.org/material/CARIM-Training%20Session%20Dec%202006.pdf>.

<sup>6</sup> M. Madej, *Współczesny terroryzm międzynarodowy – krótka charakterystyka*, [w:] *Terroryzm w świecie współczesnym*, red. E. Haliżak, W. Lizak, L. Łukaszu, E. Śliwka, Warszawa–Pieniężno 2004, s. 20–23.

przeprowadziła na obszarze Afryki Północnej około 40 ataków terrorystycznych, w których zginęło prawie 200 osób. Głównym celem ataków były zarówno obiekty wojskowe, jak i infrastruktury energetycznej<sup>7</sup>.

Na Bliskim Wschodzie działalność terrorystów kojarzona jest z konfliktem izraelsko-arabskim. Palestyńskie organizacje terrorystyczne kierują swoją wrogość w stronę Izraela, atakując przede wszystkim obiekty wojskowe. Ogromne poparcie, jakim cieszą się wśród lokalnej ludności, powoduje, że zyskują one coraz większy wpływ w procesach wyborczych. Mimo że działania radykalnych grup, takich jak Hamas i Islamski Dżihad, są wymierzone we własne rządy oraz Izrael, a ich celem jest przejęcie władzy politycznej, to coraz częściej zagrażają obywatelom europejskim, jak na przykład turystom podróżującym po Bliskim Wschodzie<sup>8</sup>.

Europa w powstrzymywaniu zjawisk terrorystycznych odgrywa dużą rolę. Od połowy 2005 r. nie było na jej obszarze dużego zamachu terrorystycznego przygotowanego przez islamskich ekstremistów. W 2007 r. udało się wykręcić próby zamachu w Glasgow i Londynie, a na terenie Niemiec i Danii aresztowano islamskich fundamentalistów, którzy planowali zamachy w Europie na dużą skalę. W ostatnich latach aresztowano ponad 200 osób mających związek z Al-Kaidą.

Pomimo sukcesów w walce z terroryzmem Europa nie wydaje się do końca bezpieczna. Przywódcy organizacji terrorystycznych twierdzą co prawda, że ataki na społeczność europejską nie są celem samym w sobie, ale zagrożenia, jakie ze sobą niosą, powodują konieczność podejmowania środków ochrony i zabezpieczeń. Wpływ na to ma także świadomość mieszkańców starego kontynentu. Ataki terrorystyczne przeprowadzone w 2004 r. w Hiszpanii wywołały obawy o nasilenie zjawiska w niemal wszystkich krajach europejskich<sup>9</sup>.

Zamachy z początku XXI w. pokazały, że bez względu na położenie i stopień rozwoju gospodarczego nawet najpotężniejsze kraje mogą stać się realnym celem zamachu. Dlatego też jednym z największych wyzwań dla Europy jest działanie nie tylko powstrzymujące zamachowców na terenie Europy, ale i zaangażowanie w politykę wewnętrzną poszczególnych krajów Maghrebu i Maszreku.

Kolejne zagrożenia, jakie wynikają nie tylko z bliskości geograficznej omawianych obszarów, ale także z rozwoju technologii, sytuują się wokół zagadnień proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Zwiększona dostępność do broni chemicznej, biologicznej i jądrowej państw basenu Morza Śródziemnego rodzi konieczność stworzenia przez europejskie organizacje bezpieczeństwa odpowiednich mechanizmów ich nadzoru i kontroli. Zbrojenia w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu nie są bezpośrednio wymierzone w państwa Unii Europejskiej, ale militaryzacja regionu i możliwy dostęp do broni masowego rażenia czynią ten region szczególnie niebezpiecznym. Zwiększenie wydatków na zbrojenia dokonuje się

<sup>7</sup> M. Grzetecki, Ł. Szozda, *Świat Islamu i Nowe Zagrożenia*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 2007 rok, s. 10–15

<sup>8</sup> Przykładowo w kwietniu 1996 r. w wyniku zamachu terrorystycznego w Kairze zginęło 17 obywateli Grecji, w listopadzie 1997 r. po zamachu przeprowadzonym przez grupę Dżamat Islamija zginęło 68 osób, w tym kilkunastu turystów z Europy. W 1994 r. terroryści porwali francuski samolot a w rak później przeprowadzili ataki w francuskich stacjach metra. J. Zajac, *Partnerstwo...*, *op. cit.*, s. 21

<sup>9</sup> A. M. Solarz, *Problemy i napięcia polityczne w państwach Afryki Północnej*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w Afryce*, red. J. Milewski, W. Lizak, Warszawa 2002 rok., s. 273–274.

przeważnie kosztem inwestycji gospodarczych, co wpływa na wzrost dysproporcji ekonomicznych w regionie<sup>10</sup>.

Na uwagę zasługuje także wzrost przestępczości zorganizowanej w krajach śródziemnomorskich. Wynika ona przede wszystkim z rosnącego bezrobocia, niskich nakładów na edukację, ale także ze stosunkowo liberalnych przepisów prawnych na przykład w dziedzinie przeciwdziałania narkomanii. Przemysł narkotyków w basenie Morza Śródziemnego wiąże się więc z niewielkim ryzykiem, a przynosi duże zyski.

Większość krajów nie ma dostosowanych rozwiązań prawnych i mechanizmów administracyjnych, które miałyby wpływ na walkę z przestępczością zorganizowaną. Problemem jest także korupcja, która powoduje, że bardzo często przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości to te same osoby, które przeciwko niemu występują<sup>11</sup>. Ograniczone możliwości przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej, szczególnie w krajach Afryki Północnej, powodują konieczność zaangażowania krajów europejskich w postaci eksportu rozwiązań prawnych, odpowiedniego zarządzania administracją i służbami policyjnymi, ale przede wszystkim dążenia do zmiany świadomości obywateli państw śródziemnomorskich szczególnie w odniesieniu do powszechnego przyzwolenia na korupcję.

Migracje ludności arabskiej do Europy stanowią obecnie jedno z największych wyzwań dla bezpieczeństwa i obronności kontynentu. Po zakończeniu drugiej wojny światowej i rozpadzie systemu kolonialnego kraje Europy Zachodniej utożsamiane są z bogactwem, stabilnością i lepszym światem. Po 2000 r. dotychczasowe państwa docelowe imigrantów, jak bogate kraje Bliskiego Wschodu oraz północne wybrzeża Morza Śródziemnego, traktowane są już tylko jako przystanek na drodze do krajów Europy Zachodniej, których atrakcyjność ciągle wzrasta.

Bardzo trudno jest określić liczbę muzułmanów w poszczególnych krajach. Trudności wynikają często z faktu, że religia jest zaliczana do sfery prywatnej i bardzo rzadko pada o nią pytanie. Najliczniejsza grupa muzułmanów przede wszystkim ze względu na przeszłość kolonialną mieszka we Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii. Na problemy z określeniem wielkości populacji arabskiej w Europie wpływa także zjawisko nielegalnej imigracji. Statystyki wskazują, że co roku z państw basenu Morza Śródziemnego do krajów Unii przybywa legalnie około 700 000 osób. W tym samym czasie pół miliona obywateli arabskich dostaje się na kontynent nielegalnie. Główną przyczyną jest stały wyż demograficzny oraz sytuacja ekonomiczna. Badania przeprowadzone przez instytucje unijne dowodzą, że w ciągu kilkunastu najbliższych lat liczba ludności arabskiej z obszaru Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu podwoi się. Europa więc musi się przygotować na ponad 20 milionów wyznawców islamu.

Nielegalna imigracja, jak już było wspomniane, jest poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Europy. Jej przyczyny są najczęściej ekonomiczne. Bezrobocie, brak perspektywy, przeludnienie krajów Maghrebu i Maszreku powodują chęć dostania się do lepszego świata, który oferuje Europa. Nielegalni imigranci to także osoby, które opuszczają rodzime kraje z powodów politycznych, przekonań religijnych, dyskryminacji lub ucisku.

<sup>10</sup> I. Lesser, A. Tellis, *Strategic Exposure: Proliferation around the Mediterranean*, RAND MR-742-A, Santa Monica 1996, s. 35–53.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 54.

Państwa Unii Europejskiej są świadome zagrożeń, które wiążą się z przemytem ludzi. Imigranci stają się potencjalnymi rekrutami grup fundamentalistycznych, poddawani są reislamizacji słowem i mieczem, a to w połączeniu z odradzającym się ekstremizmem islamskim rodzi zagrożenia. Imigranci traktowani są jako zaplecze logistyczne dla organizacji przestępczych i terrorystycznych.

Napływ nielegalnych imigrantów wpływa na kształtowanie się negatywnych postaw Europejczyków oraz pojawienie się postulatów bardziej restrykcyjnych przepisów prawnych dla społeczności muzułmańskiej. Wywołuje to negatywne emocje powiązane z obawą i strachem przed obcymi, kształtuje postawy ksenofobiczne i rasistowskie zarówno po stronie Europejczyków, jak i muzułmanów starających się ochronić swoją tożsamość<sup>12</sup>.

Ataki terrorystyczne z 11 września 2001 roku w USA, a następnie w Madrycie i Londynie, miały ogromne znaczenie dla postrzegania muzułmanów w świecie zachodnim. Obok wojny z terroryzmem zaczęto na nowo definiować cywilizacje poprzez wyznaczanie standardów dobra, których rzecz jasna należało szukać w krajach zachodnich kierujących się uniwersalnym liberalizmem. Świat zaczęto dzielić na cywilizowany i niecywilizowany. Rozpoczęło się na nowo wznoszenie granic pomiędzy światem islamu, a Zachodem, czego konsekwencją była fala niezadowolenia z obecności muzułmanów w krajach Europy. Zachód stał się mniej liberalny<sup>13</sup>. Wiele państw Europy rozpoczęło wprowadzanie polityki ograniczającej imigrację, uznając, że rynek pracy w Europie nie jest przygotowany na napływ nowych pracowników. Migracja uważana za przyczynę bezrobocia w krajach zachodnich stała się źródłem napięć społecznych oraz wzrostu postaw rasistowskich i ksenofobicznych. Po 11 września 2001 r. kraje europejskie wdrażały restrykcyjne prawo antyterrorystyczne, przepisy ograniczające imigrację, daleko posunięte kontrole wśród społeczności islamskiej na terenie Europy, powodując tym samym wzrost poglądów rasistowskich i utożsamianie religii islamskiej tylko i wyłącznie z aktami terroru. Po czym w reakcji na wzrost negatywnych postaw społecznych, Europejczycy zorientowali się, że islam został już tak napiętnowany, że potrzebuje ochrony. Kolejnym etapem powinno być uznanie islamu za nieodłączny czynnik krajobrazu europejskiego i podjęcie wszelkich prób na rzecz integracji, a nie jak dotąd przeciwstawiania sobie dwóch społeczności europejskiej i islamskiej i ochrony jednej przed drugą<sup>14</sup>.

Zjawisko imigracji jest więc dla Unii poważnym wyzwaniem. Podlega ono ciągłym zmianom i w ten sposób rodzi konieczność aktywnego i stałego reagowania. Decyzje państw Unii w tej kwestii muszą być bardzo ostrożne i racjonalne, zgodne z ogólnie przyjętymi normami, gdyż restrykcyjna polityka może doprowadzić do zwiększenia przepaści pomiędzy omawianymi obszarami.

System rządów w niemal wszystkich południowych państwach basenu Morza Śródziemnego opiera się na koncentracji władzy w rękach jednego organu lub osoby.

<sup>12</sup> R. Aliboni, *European Security Across The Mediterranean*, Chailot Paper 2, March 1991, <http://aei.pitt.edu/446/01/chai02e.html>, N. El-Sheik, *Evolution and Analysis of The European Security Policy in The Mediterranean Region*, Cairo 2005, s. 20-30.

<sup>13</sup> Red. J. Baylis. S. Smith, *Globalizacja...*, *op. cit.*, s. 679.

<sup>14</sup> J. Cesari, *The Securitisation of Islam In Europe*, „Research Paper”, no. 15/2009 rok, [http://www.eumap.org/library/static/libr3/u/0/5/1826\\_1\\_g.pdf](http://www.eumap.org/library/static/libr3/u/0/5/1826_1_g.pdf), s. 10-13.

Demokracja, decentralizacja władzy, udział obywateli w życiu publicznym stanowią wartości narzucane z zewnątrz niemające odzwierciedlenia w tradycyjnie zhierarchizowanych społeczeństwach. Dominującym wyznaniem jest islam, a konflikt pomiędzy społecznościami szyitów i sunnitów<sup>15</sup> powoduje powstawanie konkurencyjnych ośrodków władzy. Napięcia w regionie wynikają z trudności rozwoju gospodarczego oraz walki o władzę sił postępowych z zachowawczymi. Właśnie tu działają najsilniejsze ugrupowania radykalne. Stabilność krajów podważana jest przez tendencje odśrodkowe i powstawanie ruchów na rzecz niezależności poszczególnych terenów. Tym tendencjom i aktywizacji ruchów eksternistycznych towarzyszy terroryzm, szczególnie widoczny w krajach Maghrebu<sup>16</sup>.

## Proces barceloński – dobry początek czy nieudana próba europeizacji?

Konferencja w Barcelonie w 1995 r. otworzyła nowy etap w relacjach eurośrodkiemnomorskich, zakończyła się przyjęciem Deklaracji barcelońskiej, która stanowi dokument określający podstawowe cele i kierunki współpracy. Niewątpliwie Partnerstwo jest pierwszą całościową ofertą polityczną skierowaną do państw regionu śródziemnomorskiego. W zamyśle Unii było stworzenie instrumentu, dającego możliwość stworzenia wzajemnego obszaru pokoju, stabilności i dobrobytu, gwarantującego trwałą rozwój gospodarczy i społeczny oraz wzajemne zrozumienie<sup>17</sup>.

Deklaracja zainicjowała trzy rodzaje partnerstwa: polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa, ekonomiczne oraz dotyczące kultury i spraw społecznych.

Partnerstwo Eurośrodkiemnomorskie przez 9 lat pozostawało jedyną multilateralną formą współpracy pomiędzy Unią a Afryką Północną i Bliskim Wschodem. Trudno, więc oceniać jego sukcesy i porażki, gdyż sam fakt podpisania Deklaracji barcelońskiej stanowił postęp w budowaniu wzajemnych relacji. Przede wszystkim pod kątem rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego partnerstwo co prawda nie daje nowego instrumentu rozwiązywania napięć w regionie, jednak poprzez spotkania Ministrów Spraw Zagranicznych oraz grup roboczych został zapewniony dialog polityczny, który wcześniej nie istniał.

W ramach procesu podjęto wiele działań dotyczących liberalizacji handlu, rozwoju zasobów ludzkich, kultury, reform w dziedzinie infrastruktury oraz wzmocnienia wymiany gospodarczej. Stworzył warunki do przeprowadzenia reform systemowych. Zainicjował powołanie platformy dialogu na temat demokracji, praw człowieka, dobrego rządzenia. Poprzez programy powoływane w ramach partnerstwa nawiązana została współpraca społeczeństw, uniwersytetów, wymiana młodzieży, stopniowo

<sup>15</sup> Konflikt pomiędzy szyitami i sunnitami sięga VII w. i dotyczy sporu, kto ma sprawować władzę po śmierci Mahometa. Grupa, z której wywodzą się szyici, była zdania, że powinna być to osoba pochodząca z rodziny proroka, i popierała jego kuzyna Alego ibn Abi Taliba. Natomiast sunnici, którzy stanowią około 90% społeczności wyznawców, uznają za podstawę tradycję proroka – sunnę – świadectwo jego życia i nauczania. Spory między odłamami dotyczą przede wszystkim kwestii teologicznych i dogmatycznych.

<sup>16</sup> M. Szubrycht, *Morze Śródziemne w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Gdynia 2008, s. 204–209

<sup>17</sup> Zob. szerzej: *Barcelona Declaration*, Adopted At the Euro-Mediterranean Conference, 27–28 November 1995, [http://www.delegy.ec.europa.eu/en/eu\\_and\\_country/4.pdf](http://www.delegy.ec.europa.eu/en/eu_and_country/4.pdf).



przełamywane są stereotypy i wzajemne negatywne postrzeganie oraz uprzedzenia. Obie strony Partnerstwa pokazały więc, że są w stanie działać na rzecz budowy dobrosąsiedzkich relacji. Samo jego powstanie i fakt, iż wszystkie strony po kilkuletnim okresie jego funkcjonowania wyrażają nadal chęć współpracy jest jego największym sukcesem<sup>18</sup>.

Nie można natomiast przeceniać roli partnerstwa i Unii w regionie śródziemnomorskim. Nadal aktualne pozostały pytania, jak dalece Unia powinna ingerować w regionie i jaki jest jego wpływ na współczesną Europę. Polityka śródziemnomorska od początku była wystawiana na wiele prób i trudności. Po pierwsze, sytuacja międzynarodowa wpłynęła negatywnie na implementację postanowień Deklaracji barcelońskiej. Po drugie, sama Unia, która poprzez zaangażowanie i dobry przykład miała działać na rzecz przyspieszenia reform i zmian, wielokrotnie zajęta była własnymi sprawami i problemami związanymi między innymi z przygotowaniami do kolejnego rozszerzenia. Za brak reform, odpowiadają także państwa arabskie, które nie zdobyły się na przeprowadzenie założonych w Deklaracji reform, widoczny był też brak ich zainteresowania, ponieważ Partnerstwo według nich nie było tak naprawdę ofertą, na którą czekały, gdyż uważają, że jest nieefektywne w walce z rzeczywistymi problemami regionu.

W ramach pierwszego koszyka współpracy mechanizmy nie zostały dopasowane do wyznaczonych celów. W dziedzinie politycznej i bezpieczeństwa, założenia miały najbardziej ogólny charakter, nie wypracowano instrumentu reagowania na konkretne problemy i wyzwania w tej dziedzinie. Powodem był tu brak konsensusu zarówno wśród członków z Południa, jak i w ramach samej Unii.

Osiągnięciom w ramach II i III koszyka brakuje natomiast wsparcia ze strony komponentu politycznego. Większość partnerów podpisała umowy stowarzyszeniowe nowej generacji, jednak wielu badaczy zarzuca, iż mają one ograniczony charakter. Instytucje krajów śródziemnomorskich nie były przygotowane także na przyjęcie i wykorzystanie, pomocy finansowej, co powoduje, iż założone reformy społeczno-gospodarcze nie są wprowadzane w przewidywanym tempie. Wymiana handlowa pomiędzy Północą i Południem co prawda została utrzymana, jednak jej struktura pozostała taka sama. W ramach współpracy kulturalnej powstało wiele inicjatyw i programów, jednak państwa arabskie twierdzą, iż mają one jedynie promować europejski punkt widzenia. Proces nie wywarł większego wpływu także na reformy demokratyczne. Brak większego zaangażowania społeczeństw, organizacji pozarządowych w realizację procesu to kolejne jego negatywne strony. Bardzo rzadko przeprowadzano choćby badania opinii publicznej na temat znajomości inicjatywy i jej postrzegania. To marginalne zainteresowanie można tłumaczyć brakiem mechanizmów mogących wpływać na ważne sprawy z punktu widzenia obywatela jak rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego<sup>19</sup>.

Powołanie Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego stało się niewątpliwie punktem zwrotnym w relacjach Unii z krajami regionu Morza Śródziemnego. Unia rozpoczęła długofalowy proces tworzenia koncepcji bezpieczeństwa europejskiego i pomimo

<sup>18</sup> G. Bernatowicz, *Proces Barceloński jako jeden z instrumentów polityki eurośródziemnomorskiej UE*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 4, s. 28–32.

<sup>19</sup> G. Aubarrel, H. Rovira, *The Barcelona Process. Ten Years On*, European Institute of the Mediterranean, <http://www.iemed.org/annual/2006/articles/aAubarrell.pdf>.

wielu niepowodzeń współpraca jest kontynuowana. Niepowodzenia Procesu wynikają z jego struktury, opartej na tych samych zasadach i warunkach współpracy dla wszystkich państw. Kilkuletnie doświadczenie Procesu Barcelońskiego pokazało, iż nie można mówić o wspólnym interesie uczestniczących w nim państw. Błędną koncepcją była próba założenia, że priorytetem państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu jest demokratyzacja, liberalizacja i zbiorowe bezpieczeństwo<sup>20</sup>.

## Nowa koncepcja bezpieczeństwa po 2004 roku

Reforma współpracy eurośródziemnomorskiej została przeprowadzana w 2004 r., budowa zbiorowego systemu bezpieczeństwa, jaki zakładało Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, została uzupełniona poprzez wymiar bilateralny. Komisja Europejska na spotkaniu w Brukseli przedstawiła dokument strategiczny inicjujący Europejską Politykę Sąsiedztwa, która wychodzi naprzeciw tylko tym, którzy przeprowadzają odpowiednie reformy, a jej instrumenty są dostosowane indywidualnie do potrzeb i wymagań partnerów.

Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się na podstawowych wartościach odnoszących się do zasad: państwa prawa, sprawności administracji, przestrzegania praw człowieka i mniejszości narodowych, wspierania dobrosąsiedzkich stosunków oraz trwałego wzrostu i podstaw gospodarki rynkowej. Pozostaje także w ścisłym związku z Europejską Strategią Bezpieczeństwa z roku 2003.

Podstawowym instrumentem polityki sąsiedztwa są plany działania, odnoszące się do wspólnych zasad i priorytetów współpracy, ale także uwzględniają indywidualne potrzeby poszczególnych partnerów. Podstawą ich przygotowania są raporty krajowe oceniające perspektywy rozwoju krajów sąsiedzkich. Plany działania nie zastępują wcześniejszych umów podpisanych z sąsiadami, mają charakter porządkujący wobec dotychczasowych inicjatyw i obejmują szerszą grupę zadań. Pomimo że plany mają charakter dwustronny i uwzględniają potrzeby indywidualne krajów, odnoszą się one zawsze do kilku dziedzin współpracy: dialogu politycznego i reform, handlu i środków przygotowujących partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego, środowiska naturalnego, badań i innowacyjności oraz polityki społecznej i kontaktów interpersonalnych<sup>21</sup>.

W ramach EPS Unia oferuje sąsiadom możliwość pogłębionej integracji politycznej i gospodarczej, w zamian oczekuje przeprowadzenia odpowiednich reform dostosowanych do wymogów współczesnego państwa prawa z największym naciskiem na rozwój demokracji. Polityka Unii opiera się na zasadzie warunkowości, partnerzy mogą korzystać z określonych programów dopiero po wypełnieniu wskazanych przez Unię zobowiązań. Obok warunkowości należy wspomnieć o zróżnicowaniu, Unia

<sup>20</sup> A. Kołakowska, *10 lat Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego – bilans i perspektywy*, „PISM Research Papers”, październik 2006, nr 3, s. 20–22

<sup>21</sup> *European Neighborhood Policy*, Strategy Paper, Brussels 12 may 2004 rok, COM (2004) 723 final.

z każdym państwem oddzielnie negocjuje warunki współpracy, co nie wyklucza oparcia się na z góry ustalonych wartościach<sup>22</sup>.

Koncepcja bilateralnej współpracy w ramach EPS pozwoliła wyjść naprzeciw problemom konkretnego kraju i prowadzić politykę dostosowaną do jego możliwości, potrzeb i chęci przeprowadzania reform. Pozytywny efekt można zauważyć w Maroku, które podjęło dialog z Unią i systematycznie przeprowadzało założone w planie działania reformy<sup>23</sup>. Program stabilizacji regionu poprzez skupienie się na dwustronnych relacjach, został jednak także zakwestionowany, gdyż polityka ta przyczyniła się do stworzenia jeszcze większych podziałów w samym regionie śródziemnomorskim. Jeden kraj wywiązał się ze zobowiązań, reszta pozostała w tyle. Zapewnienie bezpieczeństwa na Starym Kontynencie wymaga włączenia się w proces demokratyzacji wszystkich krajów objętych EPS. Charakter takich współczesnych problemów jak migracja nie pozwala na rozpatrywanie ich tylko i wyłącznie z punktu widzenia dwustronnych relacji<sup>24</sup>.

Próba przywrócenia równowagi w relacjach eurośródziemnomorskich jest inicjatywa Unii dla Śródziemnomorza powstała w 2008 r. Proces Barceloński: Unia dla Śródziemnomorza ma za zadanie promować wzajemne zrozumienie oraz znaczenie regionu Morza Śródziemnego dla Europy, podkreślić wagę wzajemnych powiązań, głębokich związków kulturowych i historycznych oraz potrzebę szybkiego sprostania wspólnym strategicznym wyzwaniom<sup>25</sup>. Wyzwania te muszą być na nowo prześlądane oraz przeniesione na wyższy poziom. Celem nowej inicjatywy eurośródziemnomorskiej jest zacieśnianie stosunków wielostronnych, zwiększanie współodpowiedzialności wszystkich krajów za proces oraz zbliżenie go do obywateli. Unia dla Śródziemnomorza opiera się na istniejących już strukturach procesu barcelońskiego i jest jego oraz prowadzonych dwustronnych relacji w ramach EPS uzupełnieniem. Inicjatywa ma charakter wielostronny, opiera się na projektach regionalnych i transnarodowych i powinna przenieść na wyższy poziom integrację regionalną i spójność<sup>26</sup>.

Powstanie Unii ma duże znaczenie symboliczne i polityczne, stanowi powrót do aktywnej polityki w regionie śródziemnomorskim. Ma udowodnić, iż istnieje realna szansa na zainicjowanie stałej współpracy regionalnej. R. Alibonii Dyrektor Instytutu Morza Śródziemnego i Bliskiego wschodu, podkreśla, że UfM wyrosła na doświadczeniach wcześniejszych inicjatyw, jak Proces Barceloński i Europejska Polityka Sąsiedztwa, jest powrotem do multilateralnych relacji, do współpracy międzyregionalnej, która jednak nie będzie narzucana w postaci gotowych rozwiązań jak w 1995 r., zaś

<sup>22</sup> J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 198–199.

<sup>23</sup> Zobacz szerzej na temat implementacji planów działania, *Communication From the Commission to the Parliament and the Council, Implementation of the European Neighborhood Policy in 2007*, Com(2008) 164, Brussels, 3 April 2008, *Communication From the Commission to the Parliament and the Council, Implementation of the European Neighborhood Policy in 2008*, Com (2009) 188/3, Brussels, 13 April 2009 rok

<sup>24</sup> *Report on the Implementation of European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, [w:] A. de Vasconcelos (eds.), *The European Security Strategy 2003–2008. Building on Common Interest*, EUISS Report, no 5, February 2009, s. 70–74.

<sup>25</sup> *Join Declaration of the Paris summit for the Mediterranean*, Paris 13 July 2008 rok, [http://www.europarl.europa.eu/in-tcoop/empa/home/declaration\\_paris\\_summit\\_for\\_mediterranean\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/in-tcoop/empa/home/declaration_paris_summit_for_mediterranean_en.pdf), 13 July 2008.

<sup>26</sup> B. Wojan, *Trudne początki Unii dla Śródziemnomorza*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 1, s. 37, *Putting the Mediterranean Union In Perspective*, [w:] EuroMesCo Paper 68, June 2008 rok, s. 4–6.

kwestie bezpieczeństwa rozpatrywane będą w konkretnych projektach i inicjatywach, a nie tylko normach i dyrektywach<sup>27</sup>.

Współpraca eurośródziemnomorska pomimo krytyki trwa nadal i podejmowane są próby jej reformy, nawet jeśli w pierwszym okresie nie była na tyle efektywna, aby móc wyjść naprzeciw problemom śródziemnomorskim, to umożliwia o nich dyskusję i daje impuls do dalszej współpracy. Unia nie mogła i nie może sobie pozwolić na odwrócenie się od Morza Śródziemnego, które stanowi jedno z największych wyzwań z punktu widzenia bezpieczeństwa, stabilności i rozwoju Europy. Pomimo podejmowania reform współpracy eurośródziemnomorskiej, fundament, na którym powstała zasadniczo nie uległ zmianie i w najbliższych latach proces będzie kontynuowany, gdyż Unia obecnie nie ma innej propozycji dla regionu śródziemnomorskiego niż demokracja.

---

<sup>27</sup> R. Aliboni, *Security and cooperation on security in current Euro-Mediterranean relations*, [w:] R. Aliboni, A. Saaf (eds), *Human Security: a new perspective for Euro-Mediterranean cooperation*, 10 Papers for Barcelona 2010, ISS February 2010, s. 17–23.