

*Krzysztof Łobodziński*

**MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ  
A REGIONEM BLISKIEGO  
WSCHODU I AFRYKI PÓŁNOCNEJ  
HISTORIA RELACJI**





*Krzysztof Łobodziński*

**Między Unią Europejską  
a regionem Bliskiego Wschodu  
i Afryki Północnej  
Historia relacji**

Łódź 2018

© Copyright 2018 by Stowarzyszenie Instytut Nowych Technologii  
w Łodzi  
egzemplarz bezpłatny (publikacja bezpłatna)

Biblioteka Europe Direct Łódź  
nr 4/2018

Autor:  
Krzysztof Łobodziński

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej

Wyrażone w niniejszej publikacji opinie są poglądami jej Autorów

Printed in Poland  
Wydanie I



## *Geneza relacji*

Położony na styku trzech kontynentów i skrzyżowaniu głównych szlaków handlowych – region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej już od czasów starożytnych był terytorium atrakcyjnym w oczach władców europejskich i nie tylko. Zainteresowanie tym obszarem nie było jednak jednostajne. Wraz z upływem wieków region ten raz pojawiał się wśród najważniejszych priorytetów polityki zagranicznej krajów Starego Kontynentu, by po pewnym czasie znów zejść na dalszy plan<sup>1</sup>. Motywy wzmożonego w pewnych okresach zainteresowania Europy terytoriami BWA<sup>2</sup>, można więc niejako przypisać okresowemu postrzeganiu ich w kategoriach „przydatności”.

W XI wieku p.n.e. Fenicjanie obrali wybrzeże Afryki Północnej na lokalizację dla swych faktorii handlowych oraz kolonii, budując

<sup>1</sup> Abdalla B, Polityka UE wobec Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, [http://www.biuletyn.polskawue.gov.pl/HLP/bana1.nsf/0/908C-0CF79A266950C125753800421493/\\$-file/09\\_B.Abdalla-Polityka%20UE%20wobec%20Bliskiego%20Wschodu.pdf?Open](http://www.biuletyn.polskawue.gov.pl/HLP/bana1.nsf/0/908C-0CF79A266950C125753800421493/$-file/09_B.Abdalla-Polityka%20UE%20wobec%20Bliskiego%20Wschodu.pdf?Open) [dostęp: 25.04.2012]

między innymi w 814 roku p.n.e. na obszarze dzisiejszej Tunezji – Kartaginę, która stała się najważniejszym ośrodkiem politycznym i handlowym w regionie Morza Śródziemnego<sup>2</sup>. Region ten, jako kierunek ekspansji obrali także Grecy, kolonizując w VII wieku p.n.e. część wybrzeża nad zatoką Wielkiej Syrty (dzisiejsza Libia) oraz Starożytny Rzym, który poprzez podboje uczynił Morze Śródziemne, morzem wewnętrznym Imperium. Wszystkie zajęte ziemie zostały głęboko zintegrowane pod względem administracyjnym, ekonomicznym i prawnym, tworząc w zasadzie jeden sprawnie funkcjonujący organizm państwowy, gdzie każda prowincja sprawowała pewną funkcję na rzecz Rzymu. W tym względzie Afryka Północna stała się głównym źródłem zaopatrzenia w zboże dla całego Cesarstwa, przez co określona została mianem „spichlerza Imperium”<sup>3</sup>.

Ponad dwa wieki po upad-

<sup>2</sup> Zając J., Rola Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 66

<sup>3</sup> Tamże, s. 67

ku rzymskiej potęgi terytoria północnej części Afryki uległy arabskiej ekspansji, która została zatrzymana dopiero w 732 roku przez Karola Młota w bitwie pod Poitiers, ale ograniczyła przy tym wpływy chrześcijaństwa do Europy Zachodniej i części imperium bizantyjskiego<sup>4</sup>. Nowe imperium nie podołało jednak wyzwaniu utrzymania podbitych terytoriów. Po jego rozpadzie w XI wieku wpływy na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej starali zapewnić sobie tureccy mamelukowie, krzyżowcy i Mongołowie<sup>5</sup>.

W XVI wieku ziemie regionu BWAP ponownie znalazły się pod jednym panowaniem, gdy zostały włączone do nowopowstałego Imperium Osmańskiego. W tym czasie zapoczątkowany został także okres wielkich odkryć geograficznych, co sprawiło że państwa Starego Kontynentu swoją uwagę skierowały w stronę Ameryki

Łacińskiej i Dalekiego Wschodu<sup>6</sup>. Dla relacji europejsko-arabskich oznaczało to początek nowego typu ekspansji, opartej głównie na stosunkach handlowych. Zapoczątkowane przez Francję działania dyplomatyczne na dworze Osmańskim doprowadziły do podpisania w 1535 r. układu pomiędzy królem Francji Franciszkiem I a sułtanem Sulejmanem Wspaniałym, zwanego także „kapitulacją”. Nadawał on francuskim handlarzom szeroką gamę przywilejów, gwarantujących im bezpieczeństwo osobiste i przewożonego mienia. Zanim podobne akty zawarto z Brytyjczykami w 1580 roku i Duńczykami w 1612 roku, Francuzi starali się zdobyć szerokie wpływy w Syrii i Egipcie, zakładając tam między innymi misje konsularne, które miały chronić europejską ludność osiedlającą się na tych terytoriach<sup>7</sup>.

Przełom w relacjach Europy z Imperium Osmańskim nastąpił za sprawą wyprawy Napoleona Bonaparte do Afryki w 1798 roku. Celem kampanii w Egipcie

<sup>4</sup> Będkowski L. (red.), 14 wieków cywilizacji, której nie znamy. Historia Arabów, „Polityka - Wydanie Specjalne”, nr 11, 2011, s. 27

<sup>5</sup> Zając J., Role Unii Europejskiej..., op. cit. s., 67

<sup>6</sup> Tamże, s. 67

<sup>7</sup> Lewis B., The Arabs in History, Oxford University Press, Nowy Jork 2002, s. 182

było odcięcie Wielkiej Brytanii od jej afrykańskich i azjatyckich koloni oraz przeprowadzenie badań, mających na celu lepsze poznanie kultury regionu. Mimo klęski Napoleona w walce z brytyjskim wojskiem i w konsekwencji wycofania się z zajętych ziem, ta pierwsza od czasów krucjat zbrojna wyprawa europejskiej armii w rejon bliskowschodni nabrała symbolicznego znaczenia. Według Bernarda Lewisa Francja, poprzez łatwe zwycięstwo i szybkie opanowanie Egiptu, obaliła „iluzję niepodważalnej wyższości islamskiego świata nad niewiernym zachodem”<sup>8</sup>, zapoczątkowując etap bezpośrednich interwencji państw Europy Zachodniej w region arabski. Etap, który wywołał konsekwencje natury zarówno ekonomicznej jak i społecznej<sup>9</sup>.

Zwiększona dynamika powyższego procesu przypada na XIX wiek, kiedy Imperium Osmańskie było już osłabione w wyniku pogłębiającego się kryzysu. Ówczesne mocarstwa europejskie, stojące

w obliczu utraty buntujących się koloni w obu Amerykach i zniechęcone niepowodzeniami w podboju Dalekiego Wschodu swoją uwagę ponownie skierowały na Bliski Wschód i Afrykę Północną. Zapoczątkowaniu nowej fali kolonizacji sprzyjała rewolucja technologiczna, zainicjowana w Wielkiej Brytanii. Jej efektem oprócz ekonomicznego wzrostu był między innymi postęp w dziedzinie transportu (kolej, statki parowe), komunikacji (telegraf) oraz militarnej. Z drugiej strony wzrosło zapotrzebowanie na surowce, których szukano poza granicami Europy<sup>10</sup>. Osłabienie Imperium Osmańskiego jako pierwsza wykorzystała Francja, zajmując w 1830 roku Algier<sup>11</sup>, który 17 lat później zyskał status francuskiego departamentu zamorskiego. Następnie używając zarówno wpływów finansowych jak i argumentów zbrojnych, systematycznie opanowywała pozostałe terytoria Maghrebu. W wyniku działań modernizacyjnych, prowadzonych w Tunezji

<sup>8</sup> Lewis B., op. cit. s. 183

<sup>9</sup> Tamże, s. 183

<sup>10</sup> Fage, J. D. i Oliver R., *The Cambridge History of Africa*, Cambridge University Press 2008, vol. 5, s. 461

<sup>11</sup> Będkowski L., op. cit., s. 80



przez państwa europejskie, kraj ten uzależnił się od pomocy finansowej. Po ogłoszeniu przez rząd niewypłacalności, terytoria te objęte zostały francuskim protektoratem. Z kolei wpływy w Maroku zostały zdobyte w wyniku rywalizacji z Hiszpanią i Niemcami<sup>12</sup>.

W 1916 roku sir Mark Sykes i Francois Picot podpisali tajne porozumienie brytyjsko-francuskie, określające strefy wpływów tych państw na Półwyspie Arabskim, po całkowitym rozpadzie Imperium Osmańskiego. Oficjalnym celem tego układu było zapewnienie kontroli w regionie, by uniknąć ewentualnej interwencji rosyjskiej<sup>13</sup>. Podział wpływów został formalnie potwierdzony na konferencji San Remo w 1920 roku. Jak pokazuje Mapa 2 w 1921 roku Francja sprawowała kontrolę nad Syrią oraz państwami Maghrebu, wyłączając teren wykraczający nieco poza granice dzisiejszej Libii, który stał się kolonią włoską oraz obszar Sahary

Zachodniej, będący pod hiszpańskim protektoratem. Wielka Brytania natomiast uzyskiwała wpływy w Egipcie, Iraku, Jordanie oraz w części Jemenu i Omanu. W 1922 roku Liga Narodów przydzieliła jej także mandat nad Palestyną, co wiązało się z uzyskaniem dostępu do Kanału Sueskiego<sup>14</sup>.

Polityka państw europejskich wobec kolonii opierała się przede wszystkim na intensywnej eksploatacji ich surowców naturalnych. Rosło znaczenie i wartość ropy naftowej, jako paliwa, w miarę zastępowania dotychczas stosowanego węgla, w systemach napędowych okrętów (np. brytyjska marynarka uczyniła to w 1914 roku)<sup>15</sup>. Poza tym dla Wielkiej Brytanii kontrolowane tereny miały znaczenie strategiczne, jako komunikacyjne połączenie z koloniami azjatyckimi, a zwłaszcza z „Perłą w Koronie” – Indiami. Można powiedzieć, że były jedynie narzędziem podlegającym pod założenia i realizację indyjskiej polityki<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Zając J., *Role Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 68

<sup>13</sup> Schulze K. E., *Konflikt arabsko-izraelski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 20

<sup>14</sup> Schulze K. E., op. cit., s. 20

<sup>15</sup> Halliday F., op. cit., s. 96-97

<sup>16</sup> Corm G., *Bliski Wschód w ogniu. Oblicza konfliktu 1956-2003*, Wydawnictwo

Jednak ani wprowadzona administracja, ani próby zaszczepienia zachodnich wzorców kulturowych nie potrafiły zapobiec buntom ludności, zamieszkujących te ziemie. Już w 1922 roku taka sytuacja doprowadziła do uzyskania częściowej niepodległości przez Egipt, pozostawiając w gestii brytyjskiej zarządzanie Kanałem Sueskim oraz polityką zagraniczną, wewnętrzną i obronną tego kraju, by następnie w roku 1936 zakończyć jego okupację wojskową<sup>17</sup>.

Powyższe wydarzenia stanowiły jednak wyjątek i pozostałe państwa Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej musiały czekać na sprzyjające działaniom niepodległościowym warunki do czasów II wojny światowej. Do takich czynników należy zaliczyć przede wszystkim osłabienie mocarstw, także tych, które z konfliktu wyszły zwycięsko. Z jednej strony w wyniku zmian na geopolitycznej mapie świata, najważniejszymi ośrodkami politycznymi stały się Stany Zjednoczone i ZSRR, a posiadanie koloni prze-

stało być wyznacznikiem potęgi państwa. Z drugiej - straty gospodarcze powstałe w wyniku działań wojennych ograniczały możliwości finansowania armii stacjonujących w koloniach, których utrzymanie było coraz droższe ze względu na umacniające się tam nastroje rewolucyjne. Warto dodać, że także opinia publiczna w większości państw Starego Kontynentu zaczęła opowiadać się przeciwko systemowi kolonialnemu. Podobne stanowisko wyrażały Stany Zjednoczone, które nie wspierały Wielkiej Brytanii i Francji – swoich sojuszników, w dążeniach do utrzymania kolonii. Mocnym tego wyrazem było preforsowanie 2 listopada 1956 roku na forum ONZ rezolucji przeciwko działaniom francusko-brytyjskim w trakcie tzw. Kryzysu Sueskiego<sup>18</sup>. Miało to o tyle ważne znaczenie, że fakt spadającego poparcia dla polityki kolonialnej i jej zwierzchników dostrzegły same kolonie, co zmotywowało je do podjęcia walk niepodległo-

---

Akademickie „Dialog”, s. 42

<sup>17</sup> Zając J., *Role Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 70

<sup>18</sup> Matera P., Matera R., *Stany Zjednoczone i Europa. Stosunki polityczne i gospodarcze 1776-2004*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007 r., s. 217

ściowych. W 1956 roku, przyszedł prezydent Egiptu tak określił ten proces: „Na świecie istnieją dziś tylko dwa wielkie mocarstwa, Stany Zjednoczone i Związek Radziecki... Ultimatum, z jakim wystąpiły, ustawiło Anglię i Francję na właściwych miejscach, ukazując, że nie są to kraje ani wielkie, ani silne”<sup>19</sup>.

Proces dekolonizacji postępował nierównomiernie. Najostrzejsze stanowisko w tej sprawie zajmowała Francja, która nie chciała stracić jakichkolwiek wpływów na „jej” terenach. Skrajny przykład stanowi tu Algieria, państwo zintegrowane zarówno ustrojowo, jak i ekonomicznie ze swoją metropolią. Kraj ten uzyskał niepodległość dopiero w 1962 roku, po ośmiu latach wyniszczającej wojny<sup>20</sup>.

Utrata koloni nie oznaczała jednak rezygnacji państw europejskich z posiadania wpływów na ich byłych terytoriach. Prowadzenie odpowiedniej polityki w tym regionie było ważne o tyle, że nie chciano dopuścić do dostania się

nowopowstałych organizmów państwowych w sferę wpływów ZSRR. Sytuację w regionie starały się kontrolować także Stany Zjednoczone, które robią to zresztą po dziś dzień<sup>21</sup>. Realizując doktrynę Eisenhowera, miały na celu zbudowanie sieci powiązań gospodarczych i politycznych, co nie tylko odciągnęło by je od wpływów radzieckich, ale także powstrzymało rozprzestrzenianie się poparcia dla koncepcji panarabskiej<sup>22</sup>.

Z kolei państwa europejskie starały się przenieść stosunki z Bliskim Wschodem i Afryką Północną na poziom wspólnotowy. Doskonale widoczny był, i jak zostanie ukazane w następnych rozdziałach – jest do tej pory, dualizm w podejściu do całego regionu. Wzmoczone zacieśnianie współpracy od początku dotyczyło przede wszystkim krajów basenu Morza Śródziemnego, na dalszy plan kierując rejon Zatoki

<sup>21</sup> Osiewicz P., *Polityka Unii Europejskiej wobec regionu Bliskiego Wschodu*, [w:] *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, (red.) M. Rewizorski, wyd. Diffin, 2011 r., s. 120

<sup>22</sup> *Zachód i Islam. Dylematy relacji*, (red.) H. Baszak-Jaroń, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2009 r., s. 112

<sup>19</sup> Tamże..., s. 217

<sup>20</sup> Zając J., *Role Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 71

Perskiej<sup>23</sup>.

Powyższy opis kontaktów Europy z Bliskim Wschodem stanowi tylko nieznaczny wycinek historii, w której losy tych regionów wciąż się przeplatają. To era kolonialna miała zresztą znaczący wpływ na współczesny bliskowschodni obraz geopolityczny. Chęć współpracy ze strony Starego Kontynentu, podjęta została najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej. Co więcej napędzały ją już nie tylko motywy ekonomiczne, ale także i te związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w „najbliższym sąsiedztwie”. Kwestia ta zyskała na znaczeniu zwłaszcza po 1989 roku, kiedy wpływy ZSRR zanikały, a Stany Zjednoczone interesowały się przede wszystkim rejonem Zatoki Perskiej. „Pozostawiona” strefa śródziemnomorska byłaby swego rodzaju zagrożeniem dla krajów europejskich. „Błękitna granica” Morza Śródziemnego to bowiem granica obszarów o dwóch różnych poziomach życia. Sytuacja ta sprzyjała migracji ludności, która jednak nie wykazywała chęci do

<sup>23</sup> Zob. szerz.: Podrozdział 2.2 i 2.3

asymilacji. Także odnawiający się konflikt izraelsko-palestyński oraz fala terroryzmu na początku XXI wieku, skutecznie uświadamiały konieczność podejmowania działań oraz niebezpieczeństwo pozostawienia tych terytoriów bez pomocy<sup>24</sup>. Aktywność Europy w regionie BWAP postrzegana jest także przez pryzmat potencjalnych ról, jakie ma tam do odegrania. Są to między innymi kwestie związane z:

- propagowaniem wartości demokratycznych i praw człowieka oraz nawoływaniem do podjęcia dialogu międzykulturowego;
- promowaniem zrównoważonego rozwoju, osiągniętym poprzez reformy ekonomiczne;
- nawoływaniem do działań rozwojowych i tworzenia relacji opartych na partnerstwie<sup>25</sup>.

Ścieżka współpracy wydaje się być korzystna także z bliskowschodniej perspektywy, choć ma

<sup>24</sup> Podstawy Europeistyki. Podręcznik akademicki, (red.) W. Bokajło, A. Pacześniak, Atla 2, Wrocław 2009, s. 541

<sup>25</sup> Zajac J., Role Unii Europejskiej..., op. cit., s. 109-122

tu wymiar przede wszystkim ekonomiczny. Z jednej strony Europa to doskonały rynek zbytu dla produktów eksportowych, zwłaszcza surowców energetycznych. Z drugiej strony nie bez znaczenia pozostaje wsparcie finansowe w ramach różnych programów pomocowych oraz wszelkiego rodzaju inwestycji .

### ***Okres bilateralnych stosunków handlowych***

Proces dekolonizacji wymusił na dotychczasowych mocarstwach europejskich poszukiwanie nowych form relacji z byłymi koloniami. Podjęcie konkretnych działań wymuszała przede wszystkim obawa o to, że nowopowstałe państwa dostaną się w strefę wpływów ZSRR. Taka ewentualność nie odpowiadała między innymi Francji, która mimo uzyskania niepodległości przez Tunezję i Maroko, nadal uznawała się za ich opiekuna<sup>26</sup>. W zachowaniu

<sup>26</sup> Borkowski P. J., *Stosunki Unii Europejskiej z jej południowymi sąsiadami. Droga do polityki dobrosąsiedzkiej*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej wobec sąsiadów. Lekcje z historii*, Fundacja im. Stefana Batorygo, Warszawa 2003, s. 3

status quo pomóc miała integracja gospodarcza w ramach tworzącej się Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Poszerzyłoby to strefę handlową istniejącą od 1946 roku w ramach Unii Francuskiej, która „zastąpiła” dotychczasowy porządek kolonialny. Na jej mocy francuskie terytoria zamorskie i protektoraty obowiązywała wspólna waluta, cła oraz gwarantowane ceny. Wartość handlu wewnętrznego stanowiła znaczną część całkowitej wymiany handlowej, w 1958 roku osiągając 37,5% francuskiego eksportu i 27,6% importu<sup>27</sup>. Skutkiem istnienia Unii było także całkowite uzależnienie się części francuskich przedsiębiorstw od kolonialnego rynku zbytu. Z drugiej strony, Unia Francuska przez część ekspertów uznawana jest za źródło inspiracji polityki handlowej i rozwoju Unii Europejskiej<sup>28</sup>.

Lobby francuskie w procesie

[http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/lekcje\\_z\\_historii.pdf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/forum/lekcje_z_historii.pdf) [dostęp 15.05.2012]

<sup>27</sup> Bartels L., *The Trade and Development. Policy of the European Union*, *The European Journal of International Law* Vol. 18 no. 4, EJIL 2007, s. 717

<sup>28</sup> Tamże, s. 717

negocjacji nad Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą odniosło zamierzony skutek. W Traktatach Rzymskich, które weszły w życie 1 stycznia 1958 roku pojawiły się pewne zapisy normalizujące stosunki pomiędzy Wspólnotą a terytoriami zamorskimi i protektoratami państwa członkowskiego. Na mocy Artykułu 3, pkt. K, działalność Wspólnoty obejmowała między innymi „stowarzyszenie z krajami i terytoriami zamorskimi ze Wspólnotą w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego”. Ponadto Część Czwarta traktatu – „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich” (art. 131 – 136) poświęcona jest uregulowaniu stosunków z terytoriami zależnymi oraz określa cele. Wśród nich głównym miało być sprzyjanie „interesom i pomyślności mieszkańców tych krajów i terytoriów, w sposób prowadzący je do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do czego aspirują” (art. 131 TEWG). W kwestiach handlowych kraje te zyskiwały teore-

tycznie podobne prawa co państwa członkowskie (art. 132 pkt. 1).

Zgodnie z art. 227, postanowienia dotyczące „swobodnego przepływu towarów, rolnictwa [...], liberalizacji usług, reguł konkurencji, środków ochronnych [...] oraz instytucji”, obowiązywać miały od dnia wejścia w życie Traktatu Algierię i departamenty francuskie oraz terytoria wymienione w załączniku IV Traktatu („Kraje i terytoria zamorskie objęte postanowieniami części IV Traktatu”)<sup>29</sup>.

Do finalnej wersji Traktatu o EWG dołączono także Deklarację Stowarzyszenia Królestwa Libii z Europejską Wspólnotą Gospodarczą, w której ogłoszono wolę podjęcia negocjacji stowarzysze-

<sup>29</sup> Chodzi tu o: Senegal, Sudan Francuski, Gwineę Francuską, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dahomej, Mauretanię, Niger, Górną Woltę, Środkowe Kongo, Ubagni-Shari, Czad, Gabon, Saint Pierre i Miquelon, Komory, Madagaskar i tereny zależne, Francuską Somalię, Nową Kaledonię i terytoria zależne, Francuskie Kolonie Oceanii, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, Autonomiczną Republikę Togo, Terytorium powiernicze Kamerunu pod zarządem francuskim, Kongo Belgijskie i Ruanda-Urundi, Terytorium powiernicze Somalii pod zarządem włoskim, Nową Gwineę Holenderską.

niowych zaraz po wejściu Traktatu w życie<sup>30</sup>. Idea ta nie została jednak zrealizowana<sup>31</sup>.

Podobnie, długo trzeba było czekać na podjęcie przez Wspólnotę działań realizujących postanowienia traktatowe i ustanawiające konkretne ramy współpracy z państwami Afryki Północnej. Uwidocznił się bowiem brak „wspólnotowego” podejścia do kwestii regulacji stosunków z tymi państwami, jaki z kolei przejawiano przy współpracy z państwami AKP. W proces ten angażowało się jedynie dwoje sygnatariuszy Traktatów Rzymskich – Włochy i przede wszystkim Francja, przez co polityka względem śródziemnomorza wydawała się „przypadkowa” i „incydentalna”. Co więcej, nawet przyszłe umowy z państwami Afryki Północnej nie nadały współpracy wymiaru in-

stytucjonalnego i multilateralnego charakteru, który zaistniał na mocy Konwencji z Lomé, choć próbowano uczynić z tego atut, wskazując na brak „przesadnego sformalizowania” relacji i uczynienia ich bardziej bliskimi<sup>32</sup>.

Do stricte prawnego ustanowienia więzi między EWG a krajami Maghrebu doszło więc dopiero w marcu 1969 roku, kiedy zawarte zostały dwustronne umowy Tunezją i Marokiem. Podpisane na pięć lat akty miały zdecydowanie handlowy charakter, przyznając między innymi preferencyjne cła na import wyrobów przemysłowych z tych krajów. Większe ograniczenia zostały zastosowane wobec produktów rolnych<sup>33</sup>, choć i w tej dziedzinie państwa Maghrebu uzyskały przywileje, na przykład na handel owocami cytrusowymi<sup>34</sup>.

Algieria, uzyskując niepodległość straciła część przywilejów

<sup>30</sup> Declaration Of Intent On The Association Of The Kingdom Of Lybia With The European Economic Community,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/AFI/DCL/LIBYE:EN:NOT> [dostęp: 26.04.2013]

<sup>31</sup> Lister M., *The European Union and the South: Relations with Developing Countries*, Routledge, 1997 s. 79

<sup>32</sup> Tamże, s. 79-80

<sup>33</sup> Zając J., *Gospodarcze aspekty Proceasu Barcelońskiego*, Studia Europejskie nr 4/2001, s. 93

<sup>34</sup> MEDEA

<http://www.medeabe/en/countries/algeria/eu-algeria-relations/> [dostęp 26.06.2012 r.]

handlowych, posiadanych wcześniej na mocy Traktatów Rzymskich. Do rozpoczęcia negocjacji w 1972 roku, w sprawie podpisania umowy podobnej do tych, które uzyskały Maroko i Tunezja, kraj ten korzystał co prawda z bezcłowego dostępu do rynku francuskiego (z pewnymi restrykcjami, między innymi dotyczącymi win), jednak dla Włoch, Algieria stała się „państwem trzecim”<sup>35</sup>.

Podobne umowy, nazywane „umowami pierwszej generacji” zostały także podpisane z Izraelem (1964 r. i 1970 r.), Egiptem (1972 r.) oraz Libanem (1965 r. i 1972 r.). Nadal jednak polityka wobec Bliskiego Wschodu daleka była od „wspólnotowości”, uwzględniając zwłaszcza odmienne podejścia Francji oraz Niemiec i Holandii. Nadzieję na zmianę sytuacji przyniósł tak zwany Dokument Schumanna, przygotowany wiosną 1971 roku. Plan ten zbliżał potencjalną politykę Wspólnot do

linii politycznej Francji, zakładając między innymi wycofanie się Izraela z terenów okupowanych od 1967 roku, czy umiędzynarodowienie Jerozolimy. Powyższy tekst nie zyskał jednak nawet statusu oficjalnego dokumentu, odrzucony przez Izrael, który wyraził zaniepokojenie proarabskim podejściem Wspólnot<sup>36</sup>.

W 1972 roku, z inicjatywy Georges’a Pompidou - prezydenta Francji, została ogłoszona Globalna Polityka Śródziemnomorska Wspólnoty Europejskiej. „Globalność” polityki nie opierała się jednak na jednolitym podejściu wobec całego regionu Morza Śródziemnego. Inne założenia kierowano bowiem do państw, które w przyszłości miały stać się członkami Wspólnot (Grecji, Turcji), a inne do krajów Afryki Północnej. Także narzędzie realizacji nowej polityki – nowe umowy dwustronne podpisane z Izraelem (1975 r.), Marokiem, Algierią i Tunezją

<sup>35</sup> Cooperation Agreements Between the EEC and the Maghreb Countries, Europe Information Development, Commission of the European Community, February 1982, s. 2

<sup>36</sup> Świeca J., Historyczne doświadczenia procesu pokojowego w regionie bliskowschodnim. Lata 1947-1973 [w:] Res Polticae, (red.) H. Cwięka, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Tom III, Częstochowa 2009, s. 147



(1976 r.) oraz Egiptem, Jordanią, Libanem i Syrią (1977 r.) i przedłużone w 1981 r.<sup>37</sup>, mogły rozczarować. Oprócz tego zaplanowano jednak udzielenie pomocy finansowej, która miała być przeznaczana na rozwój, w tym modernizację przemysłu i rolnictwa. Udzielanie jej zaplanowano w formie: dotacji, niskoprocentowanych pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz pożyczek Komisji z oprocentowaniem równym 1%<sup>38</sup>. W latach 1976-1991 zawarto protokoły finansowe na trzy pięcioletnie okresy, w ramach których udzielono wsparcia na łączną kwotę 3 mld ECU<sup>39</sup>. Ponadto zamierzano podjąć działania, mające na celu poprawę poziomu życia pracowników-imigrantów z regionu Afryki Północnej i Turcji.

Umowy handlowe same w sobie rozczarowały przede wszystkim Tunezję i Maroko. Kry-

<sup>37</sup> Abdalla B., op. cit., s. 2

<sup>38</sup> MEDEA, Euro-Mediterranean Cooperation (Historical),

<http://www.medeabe/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/euro-mediterranean-cooperation-historical/> [dostęp: 26.04.2013]

<sup>39</sup> Borkowski P. J., op. cit., s. 4

zys, który dotknął Europę Zachodnią w latach 70-tych, zaostrzył politykę protekcjonistyczną wobec towarów przemysłowych (tekstyliów i ubrań), znosząc zerową stawkę celną na artykuły importowane z tych dwóch państw. Zastosowano tu mechanizm, który w przypadku konfliktu interesów protekcjonistycznych z zapisami w umowie, legalizował ją poprzez zastosowanie „dobrowolnego ograniczenia eksportu”<sup>40</sup>. Wcześniej zniesiono również zerowe cło na artykuły pochodzące z rafinacji ropy naftowej, co z kolei dotkliwie odczuła Algieria, dla której produkt ten stanowi znaczną część eksportu.

Niemal równolegle powstał inny projekt, który, mimo na pierwszy rzut oka, politycznego charakteru, tak naprawdę miał czyściwo ekonomiczne podstawy. Chodzi o zainicjowany przez stronę francuską „Dialog Euro-Arabski”, mający na celu poprawienie stosunków ze światem arabskim. Przyczyną powstania projektu było przede wszystkim zmniejszenie wydoby-

<sup>40</sup> Sutton M., France and the Construction of Europe, 1944-2007: The Geopolitical Imperative, Berghahn Books, 2007, s. 159

cia i podniesienie cen ropy naftowej przez Iran i inne wydobywające ją kraje arabskie, a także bojkot państw, popierających Izrael (tzw. kryzys naftowy). Była to swoista próba szantażu Zachodu, by wymusić wycofanie się Izraela z terenów zajętych podczas konfliktu w 1967 roku. Europa starała się więc zabezpieczyć dostawy cennego surowca. Druga strona w Dialogu widziała z kolei miejsce dla rozmów politycznych, a nie gospodarczych. Jednak poszczególne spotkania w latach 1973, 1979, 1983, 1989 nic nie wniosły do relacji, wciąż przerywane nowymi konfliktami. Ostatecznie po nieudanej próbie reanimacji Dialogu w 1992 roku, mającego ponownie zabezpieczyć dostawy ropy do Europy (tym razem po konflikcie w Zatoce Persejskiej), idea ta została zapomniana i już nie była kontynuowana<sup>41</sup>.

Wspólnota próbowała przeciwdziałać stagnacji, jaka dotknęła relacje Euro-Śródziemnomorskie, ogłaszając w 1985 roku „Nową Politykę Śródziemnomorską”, która wiązała się z kolejną transzą wspar-

cia finansowego dla partnerów oraz korzystniejszymi warunkami handlowymi. Nadal jednak pozostawały bariery zniechęcające świat arabski do głębszej integracji.

Dlatego też w 1990 roku zainicjowano „Odnowioną Politykę Śródziemnomorską”, czyli czwartą generację umów na lata 1992-1996. Celem tego projektu stało się wspieranie reform gospodarczych, dialogu politycznego oraz finansowanie projektów regionalnych i dotyczących ochrony środowiska. Na cały program przeznaczono ponad 4,4 mld ECU. Zmieniono przy tym zasady rozdzielania dotacji, przeznaczając pewną pulę środków bezpośrednio na projekty międzynarodowe. Miało to stanowić bodziec do nawiązywania stosunków gospodarczych i współpracy przy ubieganiu się o dofinansowanie<sup>42</sup>.

W 1980 roku podjęto kolejną próbę wpłynięcia na rozwiązanie konfliktu izraelsko-arabskiego. Deklaracje Weneckie miały stać się pierwszym etapem do zainicjowania Bliskowschodniego Procesu Pokojowego. Mimo tego, że na dłuższą

<sup>41</sup> Abdalla B, op.cit., s. 3-4

<sup>42</sup> Borkowski P. J., op. cit., s. 5

metę wsparcie procesu pokojowego z Oslo nie odniosło zamierzonego skutku, zaproponowana przez WE idea „dwóch państw” miała bardzo ważny wymiar polityczny, gdyż stała się najbardziej spójną polityką zagraniczną Wspólnot i późniejszej Unii, wobec państw arabskich<sup>43</sup>.

### *Współpraca w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*

Na początku lat 90-tych współpraca z regionem śródziemnomorskim ponownie weszła w okres stagnacji. Jedną z przyczyn było skupienie uwagi Wspólnot na państwach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), odzyskujących suwerenność po rozpadzie ZSRR. Zaczęto jednak szukać nowej formuły utrzymania relacji z „najbliższym sąsiedztwem”, obejmującym zarówno potencjalnych kandydatów do członkostwa – kraje bałkańskie, jak i te z rejonu Morza Śródziemnego. Co ciekawe, uprzednio francuską rolę orędownika na rzecz integracji z państwami Bliskiego

Wschodu i Afryki Północnej przejęła Hiszpania, która wywalczyła proporcje podziału środków między EŚW a MENA w stosunku 5:3,5<sup>44</sup>. Nie oznacza to jednak, że Francję przestało interesować kształtowanie polityki zagranicznej względem południowego regionu. Wręcz przeciwnie – przy ustalaniu ram współpracy w grę wchodziły dwa pomysły: francuski, zakładający powstanie wielostronnego forum europejskiego z wykorzystaniem istniejącego, opartego na bilateralnych stosunkach modelu oraz hiszpański, promujący ideę regionalnego forum, otwartego także dla innych podmiotów międzynarodowych. Ostateczny projekt współpracy był kompromisem między tymi dwoma odmiennymi podejściami<sup>45</sup>.

W roku 1995 powyższe państwa kolejno sprawowały przewodnictwo w Radzie UE, dzięki czemu możliwe było przyspieszenie integracji z regionem śródziemnomorskim. Efektem starań było zorganizowanie w dniach 27-28

<sup>43</sup> Abdalla B, op.cit., s. 4

<sup>44</sup> Borkowski P. J., op. cit., s. 5

<sup>45</sup> Tamże, s. 6

listopada Europejsko-Śródziemnomorskiej Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych w Barcelonie, zakończonej przyjęciem tzw. Deklaracji Barcelońskiej. Jej założeniem było tworzenie Partnerstwa Śródziemnomorskiego, jako procesu otwartego i wymagającego dalszego rozwoju<sup>46</sup>. Zaangażowane w to miały być: Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko oraz Tunezja, które podpisały w tym celu tzw. układy euro-śródziemnomorskie, będące w rzeczywistości kolejną generacją umów. Syria, która była brana pod uwagę jako członek Partnerstwa nie zakończyła negocjacji, które ze względu na obecną sytuację w tym kraju - zostały zawieszane. W dokumencie tym zaznaczono, że dla regionu najważniejsze są „pokój, stabilność i bezpieczeństwo”<sup>47</sup>. Za warunki współpracy przyjęto przestrzeganie przez partnerów postanowień Deklaracji Praw Człowieka ONZ, rozwój sys-

temu demokratycznego oraz przestrzeganie podstawowych wolności i swobód obywatelskich.

Długoterminowe założenia obejmowały utrzymywanie stałego rozwoju społeczno-ekonomicznego, polepszenie warunków życiowych i zmniejszenie bezrobocia, a także wzmocnienie współpracy regionalnej. Osiągnięcie tych celów miało być możliwe przez stopniowe tworzenie głębokiej strefy wolnego handlu pomiędzy Unią Europejską i śródziemnomorskimi partnerami (tzw. SWH Euromed), a także implementację poszczególnych założeń i przepisów oraz wsparcie finansowe ze strony UE<sup>48</sup>.

Za stronę finansową Partnerstwa odpowiadały programy MEDA I (1996-2000) oraz MEDA II (2000-2006), przyjmujące między innymi formę grantów. Łączny budżet obu edycji wyniósł ponad 10 miliardów euro. Jednak stopień ich wykorzystania stał na dość niskim poziomie. W latach 1995-2001 państwa skorzystały jedynie z 32% dostępnych środ-

<sup>46</sup> Barcelona Declaration, Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95, s. 7, [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf) [dostęp: 05.05.2013 r.]

<sup>47</sup> Tamże, s. 2

<sup>48</sup> Tamże, s. 4

ków<sup>49</sup>.

Bilans Partnerstwa Śródziemnomorskiego mimo zaistnienia pewnych sukcesów okazał się raczej przeciętny. Rozwój współpracy hamowany był bowiem przez czynniki, niekoniecznie zależne od jej ustalonych ram. Dotyczy to między innymi procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, którego regres niekorzystnie wpływał na kwestię stabilizacji w regionie. Innym czynnikiem były zamachy z 11 września 2001 roku oraz jego skutki, czyli: wypowiedzenie wojny terroryzmowi, a także wzrost nieufności wobec społeczności muzułmańskich, jako ogółu. Problemem okazał się jednak także sam charakter Partnerstwa, nie do końca dostosowany do zróżnicowanych pod każdym niemal względem bliskowschodnich realiów. Ponadto, przełom XX i XXI wieku to okres reform w Unii Europejskiej, przygotowujących ją do przyjęcia aż 10 nowych państw członkowskich, na czym w dużej mierze skupiała swe działa-

<sup>49</sup> Borkowski P. J., op. cit., s. 9

nia<sup>50</sup>.

11 marca 2003 roku, Komisja Europejska opublikowała komunikat „Szersza Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy współpracy z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”. Stało się to pierwszym krokiem do ujednoczenia ogólnych ram współpracy z państwami sąsiadującymi. Zgodnie z dokumentem celem Unii stało się utworzenie strefy „dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa” oraz podjęcie działań, mających zapewnić tym regionom odpowiednią dynamikę rozwoju<sup>51</sup>.

Następnym krokiem była publikacja komunikatu „Europejska Polityka Sąsiedztwa. Dokument Strategiczny”<sup>52</sup>. Stał się on podstawą jeśli chodzi o określenie kształtu współpracy i zasad na jakich ma się ona opierać. Podstawą prawną partnerstwa w dalszym ciągu miały być umowy o partnerstwie i współpracy i układy stowarzyszeniowe, dlate-

<sup>50</sup> Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej, (red.) Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J., Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 217

<sup>51</sup> Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J., op. cit., s. 24

<sup>52</sup> Tamże, s. 24

go pomocą nie zostały objęte Syria i Libia. Z kolei instrumentem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa stały się Plany Działania, ustalane indywidualnie z każdym państwem. Zróżnicowane podejście przedstawiano zresztą jako atut polityki, umożliwiającą lepsze dostosowanie działań i wymogów do danego kraju.

Instrumentem finansowym do 2006 roku pozostał program MEDA II, który w roku następnym przekształcony został w Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, którego zadaniem jest wspieranie reform politycznych, gospodarczych, społecznych oraz wspieranie współpracy regionalnej. Budżet programu na lata 2007–2013 wyniósł 11 181 milionów euro. 95% tej sumy przeznaczono na programy krajowe i międzynarodowe, a 5% – na programy współpracy transgranicznej.

Europejską Politykę Sąsiedztwa co jakiś czas modernizowano. Najważniejsza zmiana dokonała się w 2008 roku kiedy współpracę podzielono na dwa kierunki: Partnerstwo Wschodnie oraz Unię dla

Śródziemnomorza, będące w pewnym sensie powrotem do Partnerstwa Śródziemnomorskiego. Cele główne nadal wytyczała Deklaracja Barcelońska, ponadto ustalono że kwestiami priorytetowymi będą działania na rzecz ochrony środowiska w basenie Morza Śródziemnego, budowa sieci komunikacyjnej, rozwój biznesu, wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii i edukację. Ustalono także instytucjonalne ramy współpracy, jako spotkania przedstawicieli 27 członków UE i 16 krajów partnerskich, którym przewodniczą dwie osoby (po jednej z każdej strony). Od września 2010 roku funkcjonuje również sekretariat z siedzibą w Barcelonie<sup>53</sup>.

Mimo podejmowanych działań nie udało się ukończyć budowy Strefy Wolnego Handlu Euromed do 2010 roku, jak założono w Deklaracji Barcelońskiej. Wynikało to między innymi z nierozwiązanych czynników hamujących procesy integracyjne w regionie. Z kolei po wybuchu kolejnych rewolucji

<sup>53</sup> Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Miśgiewicz J., op. cit., s. 24

w świecie arabskim jasna stała się konieczność kolejnej reformy podejścia Unii Europejskiej do partnerstwa z krajami śródziemnomorza. Podejścia, na które wydaje się, iż nie miała na razie pomysłu.

### *Współpraca z regionem Zatoki Perskiej*

W kwestii współpracy z państwami Zatoki Perskiej wyraźnie widoczne jest odmienne podejście Unii Europejskiej aniżeli w stosunku do regionu śródziemnomorskiego. Związane jest to poniekąd z traktowaniem go jako obszaru znajdującego się poza „najbliższym sąsiedztwem”, istotnym dla tradycyjnie pojmowanego bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony w grę wchodzi inne znaczenie „bezpieczeństwa”, równie ważne w obecnych czasach – bezpieczeństwo energetyczne. Ponadto nie powinno lekceważyć się takiego rynku zbytu.

Istotną różnicą w stosunku do współpracy z regionem śród-

ziemnomorskim jest również możliwość oparcia jej o funkcjonującą już strukturę – Radę Współpracy Zatoki Perskiej, która bardzo często pełni rolę pośrednika w relacjach z jej państwami członkowskimi.

I Porozumienie o Współpracy zawarte zostało w 1988 roku i dotyczyło:

- „wzmocnienia stosunków między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a krajami GCC, poprzez nadanie im ram instytucjonalnych i prawnych;
- poszerzenia i umocnienia ich stosunków gospodarczych i współpracy technicznej, a także współpracy w zakresie energetyki, przemysłu, handlu i usług, rolnictwa, rybołówstwa, inwestycji, nauki, technologii i ochrony środowiska, na wzajemnie korzystnych warunkach, z uwzględnieniem różnic w poziomie rozwoju Stron;
- wzmocnienia procesu rozwoju gospodarczego i dywersyfikacji krajów GCC oraz wzmocnienie roli GCC w działaniach na rzecz pokoju

i stabilności w regionie.”<sup>54</sup>

W celu właściwej koordynacji współpracy ustanowiono instytucję Wspólnej Rady zwoływanej przynajmniej raz w roku. W jej skład wchodzi przedstawiciele EWG oraz państw Zatoki Perskiej<sup>55</sup>.

W Porozumieniu zawarto intencje rozpoczęcia negocjacji w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu. Jednakże od 1990 roku rokowania utknęły w martwym punkcie. Mimo ponownych prób podjęcia rozmów do chwili obecnej stronom nie udało się osiągnąć konsensusu. Głównymi przeszkodami są zarzuty wobec braku właściwej ochrony praw człowieka oraz żądania objęcia Porozumieniem wszystkich towarów i usług.

W 2007 roku w życie weszło postanowienie, dające moż-

liwość państwom Zatoki Perskiej korzystania z Instrumentu Finansowania Współpracy z Państwami i Terytoriami Uprzemysłowionymi oraz Innymi Państwami i Terytoriami o Wysokim Dochodzie. Z kolei w 2010 roku ustanowiono wspólny program działań na lata 2010–2013, przewidujący działania na rzecz bliższej współpracy w zakresie między innymi technologii informacyjno-komunikacyjnych, bezpieczeństwa jądrowego, czystej energii i dialogu gospodarczego.

Unia Europejska zdaje sobie sprawę jak ważne są relacje regionu Zatoki Perskiej dla jej bezpieczeństwa energetycznego. Znaczenie to wzrosło zresztą w obliczu wzrastających napięć w stosunkach z Rosją. W 2013 roku paliwa stanowiły 75,8% całkowitego importu Unii Europejskiej z państw GCC, na łączną kwotę 43 144 milionów euro. Dla porównania jednak w tym samym okresie wartość importu paliw z Rosji była niemal czterokrotnie większa.

Pod względem całkowitej wielkości eksportu z państw człon-

<sup>54</sup> Porozumienie o Współpracy pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a państwami-stronami Karty Rady Współpracy Zatoki Perskiej (Official Journal L 054 , 25/02/1989 P. 0003 – 0015) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21989A0225\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21989A0225(01):EN:HTML) [dostęp: 01.12.2014]

<sup>55</sup> Tamże



kowskich Rady Współpracy Zatoki Perskiej Unia jest piątym co do wielkości odbiorcą. Pod względem importu jest już jednak najważniejszym partnerem. Dominującym przedmiotem wymiany handlowej w tym wypadku są maszyny i sprzęt transportowy.

Z powyższych rozważań wynika, że relacje z państwami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej uwiadaczniają zróżnicowane podejście Unii Europejskiej, mające źródło w samej historii tych stosunków oraz w interesach poszczególnych państw. Kraje basenu Morza Śródziemnego ze względu na kolonialną

przeszłość i położenie wzdłuż zewnętrznej granicy UE traktowano zwykle priorytetowo w kontekście aktywizacji współpracy, co miało być środkiem dla zapewnienia bezpieczeństwa Europie. Problemem jednak pozostawała rozbieżność interesów państw członkowskich, prowadząca do niezdolności wypracowania optymalnego mechanizmu współpracy. Jak pokaże dalsza analiza, mimo prób podjęcia bliskiej współpracy z regionem MENA, Unia nie była w stanie przewidzieć, a także odpowiednio zareagować na wydarzenia zainicjowane na przełomie 2010 i 2011 roku.



Wyrażone w niniejszej publikacji opinie są poglądami jej Autora.  
Treści prezentowane w niniejszej publikacji nie są tożsame ze stanowiskiem  
Komisji Europejskiej.