

Justyna Bartnik

Od Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego do Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego – rozwój i ewolucja współpracy Unii Europejskiej i państw obszaru MENA

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii
Obrony Narodowej nr 2(14), 23-35

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

AUTOR

mgr Justyna Bartnik
justynab30@gmail.com

OD PARTNERSTWA EUROŚRÓDZIEMNOMORSKIEGO DO UNII NA RZECZ REGIONU MORZA ŚRÓDZIEMNEGO – ROZWÓJ I EWOLUCJA WSPÓŁPRACY UNII EUROPEJSKIEJ I PAŃSTW OBSZARU MENA

Polityka Unii Europejskiej wobec państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu wraz z pojawiającymi się problemami oraz zmianami zachodzącymi na arenie międzynarodowej mającymi miejsce na przestrzeni ostatnich kilku lat, uwiaryściły wiele słabości i niedociągnięć w realizowanych przedsięwzięciach. Dotychczasowa polityka UE oraz postawa, jaką przyjęła w stosunku do obszaru MENA, dotyczyła udzielania wsparcia w przeprowadzaniu reform politycznych odwołujących się w głównej mierze do propagowania wartości demokratycznych, przestrzegania praw człowieka, reform gospodarczych, a także wsparcia w rozwoju dialogu międzykulturowego¹. Niemniej jednak w obliczu gwałtownych zmian rewolucyjnych, jakie dokonały się w państwach północnej Afryki, działania te okazały się niewystarczające. Europejska polityka sąsiedztwa wymaga reorganizacji, zmiany zasad oraz względnej jednomyślności i zdecydowania w kwestii podejmowanych działań, aby nie dochodziło do sytuacji, w których państwa członkowskie UE zostają postawione w obliczu bezpośrednich zagrożeń związanych m.in. z masowym napływem imigrantów, czy nagłą koniecznością ewakuacji Europejczyków z północnych państw Afryki.

O początkach współpracy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z państwami północnoafrykańskimi możemy mówić od 1969 r., kiedy to Maroko i Tunezja podpisały umowy stowarzyszeniowe obejmujące zakres polityki gospodarczej. Kolejny etap rozszerzający zakres polityki śródziemnomorskiej to rozpoczęcie współdziałania w ramach inicjatywy tzw. Globalnej Polityki Śródziemnomorskiej (ang. *Global Mediterranean Policy*), której główną ideą było traktowanie państw tworzących Maghreb i Maszrek jako jednego obszaru. Priorytetowe założenia, na których skupiono uwagę dotyczyły pomocy finansowej i technicznej, układów handlowych oraz kwestii emigracyjnych z państw północnej Afryki².

¹ Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, http://europa.eu/pol/cfsp/index_pl.htm [dostęp: 30.11.2013].

² J. Zajac, *Gospodarcze aspekty Procesu Bolońskiego*, Studia Europejskie, nr 4/2001, Centrum Europejskie UW, Warszawa, 2001, s. 93-94.

Kolejna inicjatywa i zarazem pierwszy dokument Wspólnot Europejskich, w którym położono nacisk na istotę znaczenia wartości demokratycznych dla obszaru Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, to zaproponowany przez Komisję Europejską w 1989 r. dokument zatytułowany *W kierunku Nowej Polityki Śródziemnomorskiej*. Potwierdzeniem słuszności wyistosowanej propozycji było przyjęcie przez EWG w 1990 r. *Nowej Polityki Śródziemnomorskiej*. Obejmowała ona takie aspekty, jak: udzielenie wsparcia państwom arabskim w procesie reform gospodarczych, otwarcie rynków zachodnich na państwa regionu śródziemnomorskiego oraz gwarancja rozwoju regionalnego dialogu w sferze polityczno-gospodarczej³.

Wskazane inicjatywy mające służyć zintensyfikowaniu bilateralnej współpracy, w mniemaniu wielu specjalistów, posiadały jedynie atrakcyjną nazwę, gdyż w rzeczywistości realizacja ich była nieskuteczna i została oceniona przez Komisję Europejską jako zbyt powolna⁴. Dlatego też odpowiedzią na dotychczasowe nieudolne działania było utworzenie w 1995 r. Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (ang. *Euro-Mediterranean Partnership*), zwanego również Procesem Barcelońskim, którego głównym celem było zacieśnienie i usystematyzowanie zapoczątkowanej już współpracy. Deklaracja barcelońska, podpisana przez państwa członkowskie UE oraz dwanaście państw basenu Morza Śródziemnego – Algierię, Cypr, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Maltę, Maroko, Syrię, Tunezję, Turcję i Autonomię Palestyńską⁵, dała początek wejścia w kolejny etap wzajemnych stosunków oraz funkcjonowania nowej, wielostronnej platformy współpracy. Jej nowy wymiar miał się opierać na solidarności, dążeniu do wspólnego rozwiązywania pojawiających się wyzwań przy jednoczesnym poszanowaniu cech i wartości charakterystycznych dla poszczególnych uczestników układu. Ponadto w kwestiach pokoju, stabilności oraz rozwoju nie stanowiła przeciwwagi dla innych podejmowanych inicjatyw, przeciwnie miała być ich częścią komplementarną. Partnerstwo, wzorem Aktu Końcowego KBWE, opierało swoją działalność na trzech głównych koszykach:

- partnerstwie politycznym i na rzecz bezpieczeństwa, w ramach którego deklarowano utworzenie wspólnego obszaru pokoju i stabilizacji;
- partnerstwie ekonomiczno-finansowym, wiążącym się z utworzeniem strefy przestrzeni dobrobytu;

³ J. Zając, *Gospodarcze...*, s. 95.

⁴ B. Wojna, *Polityka UE wobec południowych sąsiadów: czas na zmianę?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110317_polityka_ue_wobec_poludniowych_sasiadow_pl.htm [dostęp: 30.11.2013].

⁵ EUROPA, *Deklaracja barcelońska oraz partnerstwo eurośródziemnomorskie*, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_pl.htm [dostęp: 30.11.2013].

- partnerstwie społecznym, kulturowym i międzyludzkim, odnoszącym się do rozwoju ludzkiego, promowania międzykulturowości oraz propagowaniu społeczeństwa obywatelskiego⁶.

Tworzenie strefy pokoju i stabilności w obszarze śródziemnomorskim miało być wykonywane w zgodzie z respektowaniem praw człowieka opartych m.in. na zasadach Karty Narodów Zjednoczonych oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, poszanowaniem suwerenności każdego z państw przy jednoczesnej gwarancji swobodnego rozwijania własnego systemu polityczno-gospodarczego i społecznego oraz nieinterwencji w sprawy wewnętrzne. Sygnatariusze Porozumienia zobowiązali się również do przystąpienia do porozumień o nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, a także umów dotyczących zbrojeń i rozbrojenia⁷.

Spośród wskazanych koszyków priorytetową rolę zajmowały sprawy gospodarcze. Kluczowe znaczenie w realizacji partnerstwa gospodarczo-finansowego miało utworzenie strefy wolnego handlu dla produktów przemysłowych do roku 2010. Warunki, jakie musiały zostać spełnione, to m.in. funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej, sektora prywatnego, ujednolicenie zasad konkurencji, procedur celnych oraz sprzyjanie wolnemu handlowi. Istotnym celem wskazanej współpracy była również modernizacja rolnictwa, wspieranie współpracy między krajami śródziemnomorskimi, a także uświadomienie racjonalności wykorzystywania zasobów naturalnych i energii. Wszystkie te działania miały doprowadzić do zniwelowania dysproporcji rozwojowych, poprawy warunków i kondycji życia mieszkańców państw partnerskich. Miało to stanowić podstawę do zmniejszenia intensywności procesów migracyjnych do państw Europy Zachodniej, stworzenia stabilnego rynku dla eksportu produktów europejskich, a także liberalizacji systemów autorytarnych. Zwrócono także uwagę na zwiększenie wsparcia finansowego przez UE. Warto również zauważyć, iż podstawy współpracy regulowane były przez dwustronne umowy stowarzyszeniowe i o współpracy⁸.

W kontekście partnerstwa społecznego w deklaracji barcelońskiej szczególną uwagę zwrócono na dialog międzykulturowy i międzyreligijny, rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz programy edukacyjne. Co więcej, wezwano do zwalczania nielegalnej imigracji, międzynarodowej przestępczości i terroryzmu. W celu systematycznego kontrolowania postępów

⁶ *Barcelona Declaration*, adopted at the Euro-Mediterranean Conference 27-28/11/95, http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf [dostęp: 30.11.2013].

⁷ *Political & security partnership: Establishing a common area of peace & stability*, [w:] *Barcelona Declaration*....

⁸ *Economic & financial partnership: Creating an area of shared Prosperity*, [w:] *Barcelona Declaration*....

w przyjętych założeniach deklarowano prowadzenie cyklicznych spotkań ministrów spraw zagranicznych wszystkich sygnatariuszy Porozumienia⁹.

Okresowe analizy postępów współpracy Unii Europejskiej z państwami stowarzyszonymi wskazywały jednak, iż nie rozwijała się ona (i nie rozwija) zgodnie z pokładanymi nadziejami i oczekiwaniami. Zbyt długi i powolny proces ratyfikowania umów (zwykle trwający do trzech lat, w przypadku państw basenu Morza Śródziemnego dochodził średnio do 7-10 lat) wywierał negatywny wpływ i uwsteczniał tempo realizacji porozumień sfery politycznej, gospodarczej czy społecznej. Na podstawie analizy średniego czasu trwania dotychczasowych procedur ratyfikacyjnych szacowano, iż realny termin utworzenia strefy wolnego handlu, bez jakichkolwiek utrudnień w trakcie ich realizacji, obejmie wszystkie państwa Procesu Euro-śródziemnomorskiego dopiero w 2015 roku¹⁰. Należy zauważyć, iż wstępne założenia prognozowały utworzenie obszaru wolnego handlu na rok 2010. Obecnie w dalszym ciągu prowadzone są negocjacje z Syrią.

Istotnym zagrożeniem dla powodzenia w osiągnięciu założeń odnoszących się do sfery ekonomicznej okazały się umowy bilateralne zawarte jedynie pomiędzy UE a poszczególnymi państwami – sygnatariuszami Procesu Barcelońskiego z obszaru MENA, bez propozycji podpisania takich układów również między państwami południa. Sytuacja taka miała negatywny wydźwięk z tego względu, że UE postawiła siebie w pozycji „centralnego, jedyne punktu” odniesienia dla państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w kwestiach swobód handlowych. Zyskując dostęp do wszystkich południowo-wschodnich rynków śródziemnomorskich, jednocześnie ograniczyła rozwój gospodarczy między tymi krajami (ze względu na brak wzajemnych porozumień o współpracy), tym samym w większym stopniu uzależniając je od rynków europejskich. Dlatego też ważnym akcentem było rozpoczęcie rozmów i zawarcie umów między takimi państwami, jak: Tunezja, Egipt, Maroko czy Jordania¹¹.

Na podstawie doświadczeń, jakie zdobyły państwa członkowskie UE w kontekście zawierania wspólnych strategii dotyczących Rosji i Ukrainy, w czerwcu 2000 r. przyjęto podobny dokument odnoszący się do państw obszaru śródziemnomorskiego. Termin ważności strategii określono na cztery lata. Po upływie tego okresu wypracowano nowe zasady w stosunku do omawianego regionu i w rezultacie w czerwcu 2004 r. przyjęto dokument *Strategiczne partnerstwo UE z regionem śródziemnomorskim i bliskowschodnim*. Wytyczne te odnosiły się do wzajemnego poszanowania

⁹ *Partnership in social, cultural and human affairs: developing human resources, promoting understanding between cultures & exchanges between civil societies*, [w:] *Barcelona Declaration*....

¹⁰ A. Kołakowska, *Partnerstwo Śródziemnomorskie*, Biuletyn PISM, nr 76 (180), 24.11.2003 r., <http://www.pism.pl/index/?id=b137fdd1f79d56c7edf3365fea7520f2#> [dostęp: 30.11.2013].

¹¹ J. Zajac, *Gospodarcze...*, s. 100.

współpracy i różnic międzykulturowych, dążenia do osiągnięcia sukcesu w przeprowadzaniu zmian leżących w interesie obu stron, a także w zgodzie z oczekiwaniami społeczeństw reformowanych państw. Na decyzję o przyjęciu nowej strategii duży wpływ wywarła interwencja zbrojna USA w Iraku w marcu 2003 r. Dlatego też przyjęty dokument można traktować jako formę podkreślenia geograficznego powiązania UE z państwami obszaru MENA oraz, a może przede wszystkim, zaakcentowania dotychczasowych osiągnięć we wzajemnej współpracy i dążenia do *zbudowania wspólnej strefy pokoju i dobrobytu*¹².

Kolejnym krokiem podjętym ze strony UE było wypracowanie i przyjęcie zasad w ramach dokumentu zwanego *Europejską Polityką Sąsiedztwa* (czerwiec 2004 r.). Zamysłem wspomnianego programu było utworzenie komplementarnych struktur do już funkcjonujących. Przyczyną ich wypracowania były rozszerzenia UE o nowe państwa członkowskie i zarazem przeciwdziałanie powstaniu jakimkolwiek podziałom w stosunku do państw obszaru MENA.

W miarę upływu czasu UE zaczęła dostrzegać, iż proponowane przez nią formy rozwoju i pogłębiania wzajemnej współpracy przynosiły niewielkie rezultaty. Dlatego też zaczęły powstawać nowe, z założenia efektywniejsze, inicjatywy prezentowane głównie przez Hiszpanię i Francję. Zmiany, które zostały zaproponowane, a nie uzyskały poparcia, to m.in. zwiększenie swobody przepływu dla mieszkańców państw – sygnatariuszy obszaru MENA w myśl zasady, że *niemożliwe jest pogłębienie współpracy gospodarczej przy jednoczesnym ograniczeniu przepływu zamieszkujących tam osób*¹³. Inicjatorem przyszłych zmian w rozwoju stosunków na linii UE – państwa obszaru MENA okazała się strona francuska. Prezydent N. Sarkozy sugerował, iż powody dotychczasowych niepowodzeń Partnerstwa Eurośroziemnomorskiego *wynikały z poczucia państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu wykluczenia ich z podejmowania decyzji, pozbawienia wpływu na kształtowanie sytuacji w regionie i realizowania interesów Unii Europejskiej ich kosztem*¹⁴. Praktycznym wyrazem takiego postrzegania wzajemnych relacji było dokonanie transformacji dotychczasowych struktur i utworzenie w lipcu 2008 r. *Unii dla Śródziemnomorza: Proces Barceloński* (ang. *Union for Mediterranean, UfM*). Postulaty prezydenta Francji, do których należały m.in. problemy związane z migracjami, poprawą stanu środowiska oraz polityka audiowizualna, zostały znacznie rozszerzone i uogólnione. Za cele główne uznano aspekty społeczne i ekonomiczne, jako podstawę do budowy wzajemnego zaufania pomiędzy państwami – sygnatariuszami Procesu Barcelońskiego. Po raz kolejny człon-

¹² J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2010, s. 100.

¹³ Tamże, s. 101.

¹⁴ Tamże, s. 101.

kowstwa odmówiła Libia. Do zmian, które odróżniają UfM od Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, zaliczamy rozbudowę mechanizmów instytucjonalnych oraz prowadzenie działań na zasadzie synergii. Podjęto również decyzję, iż po zakończeniu konferencji ministerialnej, czyli od listopada 2008 r., funkcjonującą nazwą będzie Unia dla Śródziemnomorza¹⁵.

Należy zwrócić uwagę, iż kolejne dokumenty przyjmowane przez obie strony dotyczyły tych samych obszarów, koszyków zadań. Wieloaspektowy zakres przedsięwzięć podejmowanych przez UE ma na celu zwiększenie wpływu, pozycji jako strategicznego partnera w kwestiach reform gospodarczych, budowania pokoju i zaufania, a także propagowania rozszerzania dialogu międzykulturowego poprzez przestrzeganie praw człowieka oraz wdrażanie zasad demokratycznych.

Unia Europejska przed przystąpieniem do realizacji wypracowanych przez siebie ról opracowała szereg form i metod służącym ich wykonaniu. Należy do nich poza instytucjonalizacją, kompleksowość działań, zasada warunkowości (tzw. *działania warunkowe*) oraz multilateralizm. Proces instytucjonalizacji został wzmocniony wraz z powołaniem Unii dla Śródziemnomorza. Od lipca 2008 r. co dwa lata odbywają się eurośródziemnomorskie szczyty głów państw i szefów rządów, natomiast w każdym roku mają miejsce posiedzenia ministrów spraw zagranicznych wszystkich państw – sygnatariuszy. Ponadto w ramach umów stowarzyszeniowych funkcjonują Rady i Komitety Stowarzyszenia oraz wyspecjalizowane grupy robocze. Kompleksowość działań dotyczy realizacji zadań cząstkowych w ramach koszyków wypracowanych przez UE i państwa obszaru MENA. Kolejna z form, to tzw. *działania warunkowe* w polityce UE, postrzegane jako *uzależnienie udzielanej pomocy, zwykle finansowej i/lub technicznej od stopnia implementacji przez jej biorcę określonych wytycznych*¹⁶. Zasadę warunkowości można rozpatrywać w dwóch aspektach, negatywnym i pozytywnym. Unia Europejska odwoływała się i nadal odwołuje do strony pozytywnej. Przejawia się to m.in. w braku nakładania sankcji na państwa nieprzestrzegające wytycznych określonych w przyjętych umowach i na przekazywaniu dodatkowych funduszy mających uczynić postępy w podjętych procesach. Drogą do sprawnej realizacji wyznaczonych przedsięwzięć miała być współpraca z innymi podmiotami zgodnie z zachowaniem zasady multilateralizmu. Najszerszy zakres współpracy udało się rozwinąć z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) i jej organizacjami wyspecjalizowanymi. Istotną rolę odgrywają także Stany Zjednoczone, Rosja oraz Sojusz Północnoatlantycki.

¹⁵ Tamże, s. 102-103.

¹⁶ Tamże, s. 234.

Finansowanie

Państwa obszaru MENA nie były i nie są w stanie samodzielnie sfinansować rozpoczętych programów i doprowadzić do realizacji celów związanych z ich transformacją. Z tego względu niezbędne okazało się wydzielenie środków unijnych. Pierwszym instrumentem finansowym, jaki został utworzony, był tzw. mechanizm MEDA (fr. *Measures d'Accompagnement* – środki wspomagające). Został on uregulowany rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej nr 1488/96 z 23 lipca 1996 r. i potwierdzony decyzją z grudnia tego samego roku z tytułem: *Decyzja dotycząca przyjęcia wytycznych do programów indykatywnych dotyczących środków finansowych i technicznych towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego (MEDA)*¹⁷. Od 1996 r. działał program MEDA I, który od 2000 r. został zmodyfikowany i funkcjonował pod nazwą MEDA II. Istotną kwestią, jaka została uwzględniona w rozporządzeniu, było wskazanie na tworzenie przez UE projektów indywidualnych skierowanych do poszczególnych partnerów, bezpośrednio ich dotyczących, w celu szybszego i skuteczniejszego dotarcia do ludności uczestniczącej w działaniach¹⁸. Kluczowe kwestie, które miały być realizowane w ramach programu MEDA, oscylowały przede wszystkim w zagadnieniach transformacji gospodarczej i utworzenia strefy wolnego handlu poprzez wspieranie reform gospodarczych i społecznych, modernizację przedsiębiorstw i rozwój sektora prywatnego. W ramach tych celów uwagę skierowano w szczególności na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, w połączeniu z otwarciem nowych rynków i utworzeniem nowych miejsc pracy. Postęp we współpracy przemysłowej i wymianie handlowej pomiędzy różnymi partnerami miał z kolei stać się wsparciem dla inwestycji prywatnych. Kolejnym punktem dotyczącym modernizacji gospodarki było unowocześnienie infrastruktury oraz systemów finansowych i podatkowych. Ponadto w odniesieniu do rozwoju społeczno-gospodarczego, w programie MEDA (I) zostało uwzględnione wsparcie dla poprawy tzw. usług społecznych, czyli m.in. szkolnictwa, zdrowia, infrastruktury mieszkalnej, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jego udziału w planowaniu i realizacji podejmowanych przedsięwzięć, wzmocnienie przestrzegania praw człowieka, rządów prawa i demokracji.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, Dz. U. L 311 z 12.12.2000 [dostęp: 01.12.2013].

¹⁸ Decyzja Rady UE z dnia 6 grudnia 1996 r. dotycząca przyjęcia wytycznych do programów indykatywnych dotyczących środków finansowych i technicznych towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (MEDA) (96/706/WE), Załącznik pkt 10, Dz. U. L 311 z 12.12.2000 [dostęp: 01.12.2013].

Dla usprawnienia subregionalnej i regionalnej współpracy transgranicznej między państwami basenu Morza Śródziemnego a państwami członkowskimi Unii Europejskiej¹⁹.

Na pierwszy okres finansowania, czyli lata 1996-1999, przeznaczono 3,424 mln euro. Do form pomocy, jakie uwzględniono w programie, zaliczono m.in. pomoc techniczną, szkolenia, organizację projektów dotyczących inwestycji i działań mających na celu podkreślenie wspólnotowego charakteru pomocy. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, iż beneficjentami programu mogły być, poza państwami, organizacje regionalne, lokalne władze, prywatne podmioty gospodarcze, fundacje i organizacje pozarządowe. Zarządzanie przekazywanymi środkami należało do zadań Komisji Europejskiej wspieranej przez Europejski Bank Inwestycyjny. Tak zwane finansowanie wspólnotowe mogło zostać przeznaczone na wydatki związane z przywozem towarów i usług oraz lokalne wydatki potrzebne do przeprowadzenia zaakceptowanych projektów. Finansowanie obejmowało także programy reform gospodarczych podejmowanych w ramach programów dostosowania strukturalnego. Należy zauważyć, iż z finansowania wspólnotowego zostały wyłączone podatki i cła. Ponadto kwota przeznaczona przez UE na sektor produkcji nie mogła przekroczyć 80% całkowitych kosztów inwestycji. Oceną projektów przekładanych przez zainteresowane podmioty zajmowała się Komisja Europejska. W przypadku gdy była ona pozytywna, KE decydowała również o wysokości przekazywanych dotacji. W przeciwnym razie przekazywane były do rozpatrzenia Radzie UE²⁰.

Drugi okres finansowania, wiążący się z rozpoczęciem programu MEDA II, obejmował lata 2000-2006. Na podstawie wniosków wyciągniętych z etapu pierwszego podjęto decyzję o dokonaniu pewnych zmian i zwiększeniu sumy dotacji do kwoty 5,35 mln euro. W tym okresie koordynowaniem programów, strategii oraz działań na rzecz państw obszaru MENA miały zająć się na szerszą skalę państwa członkowskie UE w celu zwiększenia spójności podejmowanych przedsięwzięć. Ważną zmianą był fakt, że od 2000 r. KE stała się głównym organem decyzyjnym w sprawach funduszy, bez konieczności podejmowania konsultacji z Radą Unii Europejskiej.

Kolejny etap w kwestiach finansowania zadań (ze środków unijnych) realizowanych przez członków Partnerstwa rozpoczął się w 2007 r., a jego zakończenie zostało przewidziane na rok 2013. Wtedy też dotychczasowy

¹⁹ Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 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 L 189 of 30.07.1996, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:189:0001:0009:EN:PDF> [dostęp: 03.12.2013].

²⁰ MEDA programme, <http://europa.eu/scadplus> [dostęp: 03.12.2013].

program MEDA został zastąpiony przez nowo utworzony Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. *European Neighborhood and Partnership Instrument*, ENPI)²¹. Rozporządzenie dotyczące ENPI (nr 1638/2006) zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę UE w 2006 r. Budżet oszacowano na 11 181 mln, z czego 95% przeznaczono na programy krajowe i wielonarodowe, a pozostałe 5% na programy współpracy transgranicznej. Główny cel został określony dość ogólnie i obejmował szeroką skalę aspektów. Przede wszystkim odwoływał się do realizacji celów europejskiej polityki sąsiedztwa w celu stworzenia obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich pomiędzy UE i krajami partnerskimi. Reformy, jak poprzednio, zostały ujęte w trzech kategoriach: politycznej, gospodarczej oraz społecznej. Programy realizowane w ich ramach w niewielkim stopniu różniły się od tych, które zostały przedstawione w programie MEDA. Istotną zmianą, którą podkreślono, było położenie nacisku na rozwój współpracy transgranicznej między UE a państwami północnoafrykańskimi i bliskowschodnimi oraz zagwarantowanie partnerskim państwom Wspólnoty zwiększenia otwartości rynku unijnego²².

Przyjęcie ENPI wiązało się z opracowaniem przez UE Regionalnej Strategii Rozwoju obejmującej lata 2007-2013 oraz Regionalnego Programu Indykacyjnego 2007-2010. Wielkość środków finansowych, jakie Wspólnota zobowiązała się przekazać na realizację programów wielostronnych, wynosiła 343,3 mln euro. Cele priorytetowe zostały ujęte w trzech kategoriach:

- 1) wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i migracji o zasięgu regionalnym,
- 2) zrównoważonego rozwoju gospodarczego,
- 3) rozwoju społeczno-kulturalnego²³.

Czynności w ramach każdej z dziedzin miały na celu skonsolidowanie wyników osiągniętych w ramach wcześniejszych programów oraz wzmocnienie współpracy w tych zagadnieniach, które były kluczowe bądź wymagały większych nakładów finansowych.

²¹ J. Zajac, *Role...*, s. 124.

²² Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. U. UE L 310/1, 9.11.2006 [dostęp: 03.12.2013].

²³ *European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI). Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*, s. 59 [dostęp: 04.12.2013].

Tabela 1.

Środki finansowe UE przekazane na rzecz państw obszaru MENA w ramach programów MEDA I i II oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (do 2010 r.) (w mln euro)

	Program MEDA I (1995-1999)	Program MEDA II (2000-2006)	ENPI (2007- 2010)	OGÓŁEM
Maroko	662	980	654	2296
Egipt	685	593	558	1836
Tunezja	428	519	300	1247
Jordania	254	332	265	851
Algieria	165	339	220	724
Liban	182	133	187	502
Syria	101	180	130	411
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	112	522	-	634
Autonomia Palestyńska	-	-	637	637
Izrael	-	-	8	8
Ogółem	2589	3598	2959	9146

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2010, s. 125, 127.

W zestawieniu środków finansowych przekazanych przez UE zostały uwzględnione jedynie zobowiązania dwustronne (zob. tabela 1). Dlatego też, dodatkowo, należy wziąć pod uwagę zobowiązania regionalne, których stawki mimo, iż są nieco mniejsze, generują kolejne koszty. Dane za okres od 1995 r. do 2006 r. wskazują na 1123 mln euro. Z przedstawionych danych wynika, że największa liczba dotacji została przekazana w ramach programu MEDA II, trzeba jednak zwrócić uwagę, że wielkość środków wykorzystanych z ENPI obejmuje jedynie połowę okresu trwania tego mechanizmu.

Perspektywy współpracy

Dotychczasowa ewolucja współpracy Unii Europejskiej z państwami obszaru MENA skupiała się jedynie na zmianie sposobów realizacji tych samych, początkowo określonych obszarów. Dlatego też można wnioskować, iż brak wykroczenia poza pierwotnie nakreślone „ramy” był i jest przy-

czyną słabości prowadzonej polityki. Pomimo zawierania przez UE dwustronnych umów stowarzyszeniowych z państwami obszaru MENA, Wspólnota, przyjmując jednolite zasady do poszczególnych programów, potraktowała wszystkich sygnatariuszy zbiorowo. Jest to swoisty błąd, z tego względu, iż każde z tych państw charakteryzuje się swoją specyfiką: historią, kulturą, systemem władzy, poziomem zaawansowania gospodarczego lub technologicznego. Unia Europejska powinna jednostkowo dopasować strategię reform i rozwoju, uwzględniając przy tym wskazówki udzielone przez przedstawicieli poszczególnych państw – wierzycieli. Należy pamiętać, iż w krajach obszaru MENA dominują rządy autorytarne, z tego też względu UE nie powinna w zbyt dużym stopniu ingerować w sprawy wewnętrzne poszczególnych krajów, a tym bardziej podejmować prób narzucania systemów demokratycznych państwom zupełnie do tego nieprzygotowanym. Wypełnianie swojej roli powinna odnajdywać w działaniach na rzecz wsparcia organów administracji, instytucji obywatelskich, promocji społeczeństwa obywatelskiego, sformułowaniu reform mających na celu zbudowanie nowych, silnych parlamentów, a także systemów sprawiedliwości. Swoistą przeszkodą na drodze do realizacji przedstawionych wytycznych są bez wątpienia problemy społeczno-gospodarcze. Kraje arabskie cechują się wysokim poziomem bezrobocia, biedy i korupcji. Średnia stopa bezrobocia wśród młodych ludzi do 25 roku życia wynosi aż 25%, bezrobotnych osób z wykształceniem wyższym jest o dziesięć razy więcej niż tych z wykształceniem podstawowym. Wzrost świadomości poczucia beznadziejności wywołuje fale niezadowolenia i frustracji głównie wśród młodych ludzi. Stało się to jedną z przyczyn wybuchu tzw. arabskiej wiosny. W wyniku takiego obrotu sprawy UE powinna dokonać redefinicji swoich działań w stosunku do południowych partnerów. Nowe projekty powinny dotyczyć wewnętrznego rozwoju ekonomicznego i zostać zaprojektowane indywidualnie dla każdego z państw z uwzględnieniem tych obszarów, które wymagają udzielenia wsparcia. Kluczowe znaczenie dla rozwoju państw północnoafrykańskich może mieć *większe otwarcie rynków europejskich na produkty arabskie*²⁴, bowiem produkty rolne w tych państwach stanowią znaczący odsetek produkcji narodowej.

Przed Unią Europejską stoi ogromne wyzwanie. W dobie obecnych rewolucji, zmian układów i systemów politycznych w państwach arabskich trudno będzie uzyskać względną stabilność w regionie, a przede wszystkim wewnątrz „zrewolucjonizowanych” państw. Stąd rodzi się kolejne pytanie, jakie kroki powinna podjąć UE w ramach ról, które sobie wyznaczyła i mechanizmów, których państwami członkowskimi są kraje obszaru MENA, aby jak najszybciej i najefektywniej doprowadzić do załagodzenia

²⁴ M. Jatczak, *Scenariusze działań Unii Europejskiej w kontekście sytuacji w Afryce Północnej*, 21.12.2011, <http://geopolityka.org/unia-europejska/1253-scenariusze-dzialan-unii-europejskiej-w-kontekście-sytuacji-w-afryce-polnocnej> [dostęp: 16.12.2012].

wewnętrznych zamieszek. Następnie, jeśli już uda się opanować sytuację, w jaki sposób UE powinna dążyć do zaprowadzenia w tych regionach trwałego porządku i pokoju. Czy w ogóle powinna podejmować w tym względzie jakiegokolwiek kroki? Może Unia dla Śródziemnomorza okazała się zbyt szerokim spektrum działań? Być może UE powinna zdecydować się jedynie na jeden z omówionych koszyków, obszarów działań, aby skupić na nim swoją uwagę i starać się realizować go zgodnie z zapisanymi i przyjętymi założeniami. Można mniemać, iż pytania te zostaną bez odpowiedzi tak długo, jak długo sytuacja w państwach obszaru MENA nie będzie stabilna, a UE nie zrozumie różnorodności i odmienności tych państw nie tylko od państw europejskich, ale także każdego z sygnatariuszy Unii dla Śródziemnomorza.

Bibliografia

1. *Barcelona Declaration*, adopted at the Euro-Mediterranean Conference 27-28/11/95, http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf.
2. *Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 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 L 189 of 30.07.1996.
3. *Decyzja Rady UE z dnia 6 grudnia 1996 r. dotycząca przyjęcia wytycznych do programów indykatywnych dotyczących środków finansowych i technicznych towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa euro-śródziemnomorskiego (MEDA) (96/706/WE)*, Załącznik pkt 10, Dz. U. L 311 z 12.12.2000.
4. *EUROPA, Deklaracja barcelońska oraz partnerstwo eurośródziemnomorskie*, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_pl.htm.
5. *European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI). Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership*.
6. Jatczak M., *Scenariusze działań Unii Europejskiej w kontekście sytuacji w Afryce Północnej*, 21.12.2011, <http://geopolityka.org/unia-europejska/1253-scenariusze-dzialan-unii-europejskiej-w-kontekscie-sytuacji-w-afryce-polnocnej>.
7. Kołakowska A., *Partnerstwo Śródziemnomorskie*, Biuletyn PISM nr 76 (180), 24.11.2003 r.
8. *MEDA programme*, <http://europa.eu/scadplus>.
9. *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, http://europa.eu/pol/cfsp/index_pl.htm.
10. *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 roku w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom*

struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego, Dz. U. L 311 z 12.12.2000.

11. *Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa*, Dz. U. UE L 310/1, 9.11.2006.

12. Wojna B., *Polityka UE wobec południowych sąsiadów: czas na zmianę?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110317_polityka_ue_wobec_poludniowych_sasiadow_pl.htm.

13. Zając J., *Gospodarcze aspekty Procesu Bolońskiego*, Studia Europejskie 4/2001, Centrum Europejskie UW, Warszawa, 2001.

14. Zając J., *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2010.

FROM THE EURO – MEDITERRANEAN PARTNERSHIP TO THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN REGION – THE DEVELOPMENT AND EVOLUTION OF THE COOPERATION OF THE EUROPEAN UNION AND STATES OF THE MENA REGION

Abstract: The article outlines problems of the European Union's politics conducted towards the states of North Africa and the Middle East. Up till now, the EU's activities of offering support to carry out political reforms have proven insufficient in the face of revolutionary abrupt changes which took place in North African states. Therefore it is reasonable to reorganize European politics in this matter. There are many questions raised, e.g. how the EU should endeavour permanent order and peace in these regions? In general, should the EU take any steps in this regard?