

BIULETYN

Nr 27 (776) • 17 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopec (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Francja wobec kryzysu w Afryce Północnej

Dorota Liszczyk

Francuskie stanowisko wobec trwającego od połowy grudnia 2010 r. kryzysu politycznego w Afryce Północnej charakteryzuje wyraźna ewolucja. Wstrzeźliwość w obliczu wydarzeń w Tunezji ustąpiła miejsca politycznemu zaangażowaniu i wsparciu okazywanemu walczącym arabskim społeczeństwom. Bezpośrednim następstwem tej zmiany są zarówno inicjatywy mające na celu powstrzymanie eskalacji przemocy w regionie, jak i długoterminowe propozycje, dotyczące zrewidowania założeń europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) oraz reaktywacji francuskiego projektu Unii dla Śródziemnomorza.

Kontekst. Pasywna postawa władz Francji w pierwszych tygodniach jaśminowej rewolucji, będąca naturalnym przedłużeniem tradycyjnej francuskiej polityki wspierania autorytarnych reżimów państw Afryki Północnej, nie tylko wzbudziła falę krytyki, ale także doprowadziła do swobodnego przesilenia na francuskiej scenie politycznej. Odwołanie ze stanowisk ambasadora Francji w Tunezji i minister spraw zagranicznych Michèle Alliot-Marie oraz list otwarty grupy francuskich dyplomatów, krytykujący politykę zagraniczną pod rządami prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego, podały w wątpliwość kondycję dyplomacji tego kraju. Władze Francji, zaślaniając się początkowo wspólną historią oraz obowiązkiem poszanowania zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne suwerennych państw, ostatecznie przyznały, że nie doszacowały skali dokonującej się w Afryce Północnej transformacji. Zarówno wizyta ministra ds. europejskich Laurenta Wauquieza i minister gospodarki, finansów i przemysłu Christine Lagarde w Tunezji w lutym br., jak i pierwsza zagraniczna podróż nowego ministra spraw zagranicznych Alaina Juppé do Egiptu w marcu br. miały na celu podkreślenie znaczenia regionu dla polityki zagranicznej Francji. Przedstawiciele francuskiego rządu potwierdzili wolę udzielenia wsparcia i pomocy w ramach stosunków bilateralnych oraz mobilizacji Unii Europejskiej, a zwłaszcza adaptacji Unii dla Śródziemnomorza do nowego kontekstu politycznego.

Zmiany stanowiska Francji. Dokonujące się w Afryce Północnej przeobrażenia stały się impulsem do szerszej debaty nad adekwatnością i ewentualną potrzebą reorientacji europejskiej polityki sąsiedztwa UE, a zwłaszcza jej południowego wymiaru. Z inicjatywy minister Alliot-Marie, Francja przedstawiła wysokiej przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP) Catherine Ashton propozycje unijnej odpowiedzi na wydarzenia w regionie Morza Śródziemnego. Podpisali się pod nimi także ministrowie spraw zagranicznych Hiszpanii, Grecji, Malty, Cypru i Słowenii. Dokument postuluje przede wszystkim konieczność większego zróżnicowania podejścia UE do partnerów, zależnie od stopnia przyswajania przez nich unijnych wartości, oraz większą elastyczność, ułatwiającą dostosowywanie działania EPS do zmieniającej się sytuacji.

Autorzy omawianej inicjatywy proponują także opracowanie dla każdego z południowych sąsiadów UE zindywidualizowanej, całościowej oferty. Powinna ona uwzględniać pomoc w procesie transformacji politycznej, gospodarczej i społecznej oraz w reformowaniu instytucji, współpracę w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, nielegalnego handlu i nielegalnej imigracji, a także działalność na rzecz wzmocnienia politycznego dialogu oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto ministrowie spraw zagranicznych wskazali na potrzebę opracowania całościowej strategii unijnej dla Morza Śródziemnego. Jej celem byłyby lepsza koordynacja działań UE i państw członkowskich i wyraźniejsze uwzględnienie zewnętrznego wymiaru jej wewnętrznych polityk, co może

mieć znaczenie przede wszystkim dla polityki rolnej. Ważnym elementem listu są postanowienia dotyczące finansowego wsparcia EPS. Zaleca się m.in.: przeanalizowanie założeń programowania Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa na lata 2011–2013; rozszerzenie zakresu stosowanych instrumentów, np. o Instrument na rzecz Stabilności, budżet wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), Instrument na rzecz Współpracy i Rozwoju oraz Europejski Instrument Demokracji i Praw Człowieka oraz większe wsparcie kredytowe z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Przyszłość Unii dla Śródziemnomorza zajmuje szczególne miejsce we francuskiej debacie, inspirowanej wydarzeniami w Afryce Północnej. Dostosowanie tej struktury do zmieniającego się kontekstu politycznego minister Juppé uznał za priorytet na rok przed wyborami prezydenckimi. Francja podkreśla konieczność dalszego koncentrowania się na projektach wspierających modernizację państw basenu Morza Śródziemnego, a także tych mających bezpośredni wpływ na życie mieszkańców regionu. Wskazuje także na potrzebę zagwarantowania odpowiedniego poziomu finansowania projektów Unii dla Śródziemnomorza, w tym rozważenia możliwości mobilizacji środków z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Eskalacja przemocy w państwach Afryki Północnej, a zwłaszcza brutalna pacyfikacja antyrządowych protestów w Libii doprowadziły do zaostrenia francuskiego stanowiska wobec wydarzeń w regionie. Władze Francji wielokrotnie podkreślały utratę legitymizacji i dyskredytację rządów Muammara al-Kaddafiego, domagając się jego ustąpienia z urzędu. Wspólnie z rządem brytyjskim były także inspiratorem rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nakładającej na Libię międzynarodowe sankcje, obejmujące: embargo na handel bronią, zamrożenie środków finansowych osób powiązanych z reżimem oraz restrykcje wyjazdowe. Domagały się też, aby Rada Bezpieczeństwa ONZ zwróciła się do Międzynarodowego Trybunału Karnego z prośbą o zbadanie, czy w Libii nie dochodzi do zbrodni przeciwko ludzkości. Francja deklaruje również poparcie dla projektu objęcia Libii strefą zakazu lotów, długo jednak sprzeciwiała się, głównie za pośrednictwem ministra Juppé, interwencji zbrojnej w tym państwie. Francuskie władze pozytywnie zareagowały na ukonstytuowanie się opozycyjnej Rady Narodowej Libii, a prezydent Sarkozy był inicjatorem zwołania nadzwyczajnej sesji Rady Europejskiej (RE), poświęconej wydarzeniom w Afryce Północnej. W przededniu posiedzenia razem z premierem Wielkiej Brytanii Davidem Cameronem wystosował do przewodniczącego RE list, domagając się: ustąpienia Kaddafiego, wysłania jasnego politycznego sygnału Radzie Narodowej Libii, kontynuowania planowania militarnego odnośnie do wszystkich możliwych opcji, śledzenia przez ONZ sytuacji humanitarnej w Libii i wprowadzenia całkowitego embarga na dostawy broni do Libii. Autorzy listu zapowiedzieli także udzielenie wsparcia dla prowadzonego przez Międzynarodowy Trybunał Karny śledztwa. Ogólną konsternację wzbudziła natomiast niekonsultowana wcześniej ani z francuskim ministerstwem spraw zagranicznych, ani z europejskimi partnerami, decyzja prezydenta Sarkozy'ego o uznaniu Rady Narodowej Libii za prawomocnego przedstawiciela narodu libijskiego oraz zapowiedź przeprowadzenia ataków lotniczych na wybrane cele w Libii.

Ocena i perspektywy. Należy oczekiwać, że w najbliższym czasie problem Afryki Północnej będzie mocno obecny we francuskiej debacie. Zwłaszcza w okresie kampanii przed zaplanowanymi na wiosnę 2012 r. wyborami prezydenckimi władzom Francji, krytykowanym zarówno za krótkowzroczną politykę wobec reżimów państw basenu Morza Śródziemnego, jak i za problemy z realnym uruchomieniem Unii dla Śródziemnomorza, będzie zależało na zanotowaniu sukcesów w tym obszarze. Przedstawiona w marcu br. przez WP i Komisję Europejską propozycja ustanowienia Partnerstwa dla demokracji i wspólnego dobrobytu ze Śródziemnomorzem w dużym stopniu powiela francuskie postulaty dotyczące zreformowania unijnej polityki sąsiedztwa. Wydaje się, że promocja południowego wymiaru EPS w UE i determinacja w staraniach o uzyskanie jak największego finansowego wsparcia dla tego kierunku polityki będą towarzyszyć wysiłkom francuskiej dyplomacji w krótko- i średnioterminowej perspektywie.

Francuska reakcja na wydarzenia w Afryce Północnej potwierdziła również, że punkt ciężkości prowadzenia polityki zagranicznej Francji pozostaje nadal w Pałacu Elizejskim. Niekonsultowane decyzje Sarkozy'ego z jednej strony zakwestionowały ideę dyplomacji równoległej, która charakteryzować miała jego współpracę z ministrem Juppé, z drugiej – pokazały, że prezydentowi wciąż zależy na roli politycznego lidera UE, co budzi jednak zdecydowaną krytykę europejskich partnerów Francji.