



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 43 (231) • 6 października 2004 r. • © PISM

nr egz. PISM 3.20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

## Stanowisko Francji wobec europejskiej polityki sąsiedztwa

Agata Kołakowska

*W polityce zagranicznej Francji szczególne miejsce zajmują państwa południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Intensyfikowanie stosunków Unii Europejskiej z tymi państwami stanowi jeden z głównych celów francuskiej polityki zagranicznej. Instrumentem umożliwiającym jego osiągnięcie jest europejska polityka sąsiedztwa (ENP). Francja wykazuje dużo mniejsze zainteresowanie polityką UE wobec Białorusi, Mołdowy i Ukrainy, Federację Rosyjską zaś traktuje jako partnera strategicznego. Zróżnicowanie zainteresowania Francji współpracą z poszczególnymi sąsiadami może skutkować osłabieniem spójności ENP.*

Jedną z podstawowych tendencji we francuskiej polityce zagranicznej jest dążenie do utrzymania wizerunku mocarstwa i realizowania własnych aspiracji nie tylko samodzielnie, lecz także z wykorzystaniem do tego celu zróżnicowanych form współpracy z innymi państwami<sup>1</sup>. Francja uczestnicząc w procesie kształtowania polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, próbuje nadać jej kierunek zgodny ze swymi interesami. Gdy pojawiają się kontrowersje dotyczące jakiegoś problemu międzynarodowego, Francja często przedkłada interes własny nad potrzebę wspólnych działań państw UE.

Szczególne znaczenie dla Francji ma południowe wybrzeże Morza Śródziemnego, zwłaszcza Maghreb (Maroko, Algieria i Tunezja). Na powstanie więzi, nazywanych „szczególnym partnerstwem”, czy też „uprzywilejowanym związkiem”, miało wpływ wiele czynników: kolonializm, istnienie społeczności francuskich w państwach północno-zachodniej Afryki i licznych środowisk arabskich we Francji, a dodatkowo względy bezpieczeństwa i konieczność współdziałania w zwalczaniu pojawiających się zagrożeń – terroryzmu, nielegalnej imigracji oraz zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Francuska pomoc publiczna adresowana do państw Maghrebu przekracza 330 milionów euro rocznie. Pod względem wielkości zaangażowanego kapitału Francja jest także pierwszym inwestorem zagranicznym w regionie.

<sup>1</sup> E. Posel-Częściak, *Sojusz Północnoatlantycki w polityce zagranicznej Francji*, „Biuletyn” (PISM), nr 15 (203) z 16 kwietnia 2004 r.

Priorytetowe traktowanie państw Afryki Północnej przez Francję znajduje odbicie zarówno w stosunkach dwustronnych, jak i w jej działaniach prowadzonych w Unii Europejskiej. Francja była jednym z inicjatorów Procesu Barcelońskiego, który od 1995 r. wyznacza zakres i charakter współpracy między państwami członkowskimi i ich południowymi sąsiadami. O francuskim zaangażowaniu w jej zacieśnianie świadczą zgłaszane inicjatywy, np. powołania „komitetu mędrców” w celu wypracowania strategii współpracy z państwami Maghrebu, czy też zorganizowania wspólnie z Hiszpanią uroczystości z okazji dziesiątej rocznicy podpisania Deklaracji Barcelońskiej.

Z tych względów europejska polityka sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy* – ENP) jest postrzegana we Francji jako przejaw woli pogłębienia przez UE współpracy z południowymi sąsiadami. Przedstawiciele francuskiego rządu podkreślają, że to na ich wniosek, zgłoszony wspólnie z rządem Hiszpanii<sup>2</sup>, do grona państw objętych nową polityką sąsiedzką włączono, oprócz Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, państwa południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Europejska polityka sąsiedztwa, obejmująca „wszystko z wyjątkiem instytucji”, oznacza w praktyce stopniowe przystępowanie państw sąsiednich do realizacji poszczególnych europejskich polityk, co z czasem prowadzi do pełnego uczestnictwa w Jednolitym Rynku. Z punktu widzenia Francji istotne w ENP są ochrona granic i współpraca transgraniczna. Propozycje Komisji Europejskiej skoncentrowania nakładów finansowych na tych dziedzinach zostały przyjęte z aprobatą.

Basen Morza Śródziemnego traktowany jest jako wspólnota interesów, którą łączy *mare nostrum* – obszar dziedzictwa historycznego i kulturowego. Wspólnota ta wynika z położenia geograficznego, a dodatkowym elementem spajającym są: wola dialogu oraz konieczność współpracy. Podkreślenie istnienia wspólnych wartości łączących państwa położone na obu brzegach Morza Śródziemnego ma ułatwiać prowadzenie dialogu politycznego oraz oddalać ryzyko pojawienia się dyskusji o różnicach religijnych czy kulturowych.

Zdaniem rządu francuskiego stosunki z państwami sąsiadującymi z UE w basenie Morza Śródziemnego stanowią dla całej Europy wyzwanie strategiczne. Zapewnienie stabilności politycznej i rozwoju gospodarczego tych państw jest jednym z czynników determinujących stabilizację na kontynencie europejskim. W interesie wszystkich członków UE leżą wspieranie procesu reform demokratycznych i budowa społeczeństw obywatelskich w Afryce Północnej. Często przytaczanym przykładem jest Proces Barceloński i jego instytucje jako jedyne, w których uczestniczą i prowadzą dialog strony konfliktu bliskowschodniego: przedstawiciele Izraela i Autonomii Palestyńskiej.

Konieczność dialogu z państwami basenu Morza Śródziemnego ma także, zdaniem francuskich władz, zasadnicze znaczenie dla przyszłości wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W wymiarze symbolicznym chodzi tu o podkreślenie wagi współpracy i wzajemnego zaufania, a praktycznie – o wspólne rozwiązywanie problemów terroryzmu czy napływu nielegalnych imigrantów.

W państwach południowego wybrzeża Morza Śródziemnego ostatnie rozszerzenie UE przyjęte zostało z obawą. Atrakcyjność inwestycyjna nowych wschodnich sąsiadów, bliskość rynku rosyjskiego oraz zasób doświadczeń wniesionych do Unii przez nowych członków postrzegane były jako zagrożenie dla przyszłości współpracy śródziemnomorskiej. W zaistniałej sytuacji rząd Francji wziął na siebie rolę promotora. Dał temu wyraz minister spraw zagranicznych Michel Barnier, który na początku urzędowania złożył wizyty w państwach Maghrebu. Zdaniem ministra ENP stwarza możliwości reorientacji Procesu Barcelońskiego oraz zwiększenia jego skuteczności, przede wszystkim dzięki pogłębieniu współpracy między regionami. Współdziałanie niewielkich grup państw (czy regionów) da lepsze rezultaty niż współdziałanie „wszystkimi z wszystkimi”.

W pewnych sektorach gospodarki (np. telekomunikacji, infrastrukturze transportowej czy energetyce) znajduje to uzasadnienie zarówno ekonomiczne, jak i polityczne.

<sup>2</sup> B. Wojna, *Stanowisko Hiszpanii wobec europejskiej polityki sąsiedztwa*, „Biuletyn” (PISM), nr 41 (229) z 24 września 2004 r.

Wiąże się z tym jednak ryzyko utraty spójności polityki całej Unii Europejskiej wobec sąsiadów oraz postawienia się zarzutów o ekskluzywnym charakterze współpracy.

Ponadto we Francji pojawiają się propozycje objęcia europejską polityką strukturalną wybranych regionów Algierii, Tunezji czy Maroka, co nie jest zaskoczeniem, skoro M. Barnier był odpowiedzialny w Komisji Europejskiej za politykę regionalną. Oprócz oczywistych korzyści wynikających z takiego podejścia (np. większa koordynacja działań zewnętrznych i polityki wewnętrznej UE), ujawnia się ryzyko utraty spójności polityki Unii wobec państw sąsiednich. Francja może bowiem dążyć do wprowadzenia „podziału obowiązków” w ramach ENP, koncentrując się na kierunku południowym, nowe państwa członkowskie zaś odpowiadałyby za współpracę z Białorusią, Mołdową i Ukrainą. Jednocześnie Francja rezerwuje sobie prawo do aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu unijnej polityki wobec Federacji Rosyjskiej, a także do odrębnego podejścia do stosunków z największym sąsiadem UE. Francja popiera propozycje zgłoszone w ENP, w szczególności dotyczące pogłębienia strategicznego partnerstwa z Rosją. Francuskie władze rozważają także możliwość wzmocnienia współpracy z Federacją Rosyjską w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

6.9  
Francja nie tylko zgłasza inicjatywy do realizacji w ramach polityki zewnętrznej UE, lecz także prowadzi samodzielną politykę śródziemnomorską. Przykładem jest francuskie stanowisko wobec Libii, odrębne od unijnego. Oba państwa kształtują zakres i charakter stosunków dwustronnych, bez odwoływania się do tego, co robią lub czego nie robią rządy innych państw członkowskich Unii. Warto także wspomnieć o zaangażowaniu w przedsięwzięcia o charakterze nieformalnym, przede wszystkim w dialog „5+5”, w którym oprócz Francji uczestniczą Portugalia, Hiszpania, Włochy, Malta, Maroko, Algieria Tunezja, Libia i Mauretania, czy też w forum na temat zrównoważonego rozwoju państw basenu Morza Śródziemnego, zorganizowanym z inicjatywą prezydenta J. Chiraca.

Stanowisko Francji, zgodnie z którym ENP powinna być instrumentem wzmocnienia współpracy śródziemnomorskiej, a południowi sąsiedzi UE winni być traktowani priorytetowo, będzie trudne do pogodzenia z polską koncepcją rozwoju polityki sąsiedztwa. ENP stwarza jednak szansę takiego ukształtowania stosunków z sąsiadami UE, aby w najlepszy sposób odpowiadały interesom wszystkich (dzięki zastosowaniu zróżnicowanego podejścia). Jednolite finansowanie tej polityki (tzw. nowy instrument sąsiedztwa) może uspokoić państwa sąsiednie, obawiające się nierównego traktowania. Ponieważ rezygnacja poszczególnych państw członkowskich z tradycyjnego zainteresowania pewnymi obszarami jest mało prawdopodobna, jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Unią będzie zapewnienie spójności ENP.

## OGŁOSZENIA

# Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej

## *Wstęp do analizy*

Ryszard Stemplowski

### Spis treści

Wprowadzenie	5
I. Pojęcia podstawowe	7
II. System międzynarodowy	23
III. Reorientacja polityki zagranicznej 1989–2004	43
IV. Zasady i cele	57
V. Rada Ministrów	85
VI. Prezydent RP	93
VII. Sejm i Senat	105
VIII. Dyplomacja i informacja	109
IX. Współdziałanie władz	123
X. Kontrola parlamentarna	131
XI. Dyplomacja Publiczna	141
XII. Eksperci i doradcy	143
XIII. Dyskurs publiczny	147
XIV. Decydent roztropny	153
Bibliografia	157

*Wkrótce do nabycia w siedzibie Instytutu, w sprzedaży wysyłkowej  
(po złożeniu pisemnego zamówienia pocztą, faksem lub przez Internet: [www.pism.pl/ksiazki.html](http://www.pism.pl/ksiazki.html))  
oraz w wybranych księgarniach: [www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html](http://www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)*