

BIULETYN

Nr 28 (777) • 17 marca 2011 • © PISM

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

Hiszpania wobec kryzysu w Afryce Północnej

Bartłomiej Znojek

Reakcja Hiszpanii na wydarzenia w Afryce Północnej była powściągliwa. Zainteresowanie rządu Zapatero wyraźnie wzrosło wraz z zaostrzeniem się sytuacji w Libii i pojawieniem się obaw o ciągłość dostaw surowców energetycznych i niekontrolowany napływ imigrantów. Możliwość redefinicji polityki UE wobec państw regionu daje Hiszpanii szansę na zwiększenie znaczenia wymiaru południowego i odzyskanie wpływu na proces kształtowania unijnej polityki wobec tego obszaru.

Afryka Północna jest jednym z głównych obszarów zainteresowania hiszpańskiej polityki zagranicznej. W polityce wobec państw tego regionu Hiszpania koncentruje się na intensyfikacji powiązań gospodarczych, zapewnieniu bezpieczeństwa w regionie i kontroli imigracji. Z uwagi na więzi historyczne i bliskość geograficzną, strategicznym partnerem jest Maroko. W dwustronnej współpracy gospodarczej najważniejsze miejsce, obok Maroka, zajmują Algieria i Libia. Dwa ostatnie państwa mają również istotne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Algieria dostarcza jedną trzecią importowanego przez Hiszpanię gazu ziemnego, Egipt ok. 11%, a Libia ok. 2%. Na Libię przypada też blisko 10% importu ropy naftowej. Handel z pięcioma państwami północnoafrykańskimi stanowi ok. 5% całości hiszpańskich obrotów handlowych. Bliskie kontakty z autorytarnymi rządami Egiptu czy Libii miały sprzyjać stabilizacji w regionie i zabezpieczeniu hiszpańskich interesów.

Reakcja na kryzys w Afryce Północnej. Początkowo reakcja Hiszpanii na wydarzenia w państwach północnoafrykańskich była powściągliwa. Hiszpania nawoływała do zaprzestania aktów przemocy, ale powstrzymywała się od oceny racji stron walczących. Podkreślała, że to społeczeństwa tych krajów powinny decydować o kierunkach przemian. Dnia 3 lutego podpisała deklarację, w której pięć największych państw UE wzywało do szybkich przemian w Egipcie. Dopiero zaostrzenie sytuacji i krwawe starcia w Libii skłoniły rząd Zapatero do zwołania gabinetu kryzysowego i zajęcia się problemem ciągłości dostaw surowców energetycznych i napływu imigrantów. Rząd podjął decyzję o wysłaniu transportu pomocy humanitarnej w rejon granicy między Tunezją a Libią.

Hiszpania odnosiła się przychylnie do wprowadzenia sankcji wobec Libii, ale pod warunkiem, że dotyczyłyby one osób odpowiedzialnych za represje. Podobnie jak inne państwa UE, wstrzymała eksport broni, choć organizacje pozarządowe wskazywały liczne przypadki sprzedaży sprzętu wojskowego reżimowi Kadafiego. Zapatero nie wykluczył zaangażowania w ewentualną interwencję wojskową, pod warunkiem, że miałaby ona mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, akceptację Rady Europejskiej i zgodę narodowego parlamentu.

Przedstawiciele władz hiszpańskich jako pierwsi spośród polityków wysokiego szczebla państw UE spotkali się z nowymi rządami Tunezji i Egiptu. Na początku marca w Tunezji przebywał premier José Luis Rodríguez Zapatero. Z kolei 13 marca minister spraw zagranicznych Trinidad Jiménez od Egiptu rozpoczęła wizytę na Bliskim Wschodzie. Rozmowy miały służyć rozpoznaniu potrzeb nowych władz i zaoferowaniu wsparcia demokratycznej transformacji na podstawie doświadczeń hiszpańskich.

Kontekst unijny. Hiszpania tradycyjnie dążyła do zwiększenia znaczenia południowych sąsiadów w stosunkach zewnętrznych UE. Urzeczywistnieniem tych aspiracji było ustanowienie w 1995 r. procesu barcelońskiego – autorskiego projektu Hiszpanii. Trudności z realizacją projektu, aspiracje Francji do wyznaczania kierunków polityki śródziemnomorskiej UE i rozszerzenie Unii na wschód doprowadziły do osłabienia wpływów Hiszpanii w kształtowaniu stosunków z południowymi sąsiadami. W 2008 r. prezydent Nicolas Sarkozy zaproponował nową formułę relacji z tymi państwami, która zyskała postać Unii dla Śródziemnomorza (UdŚ). Podobnie jak w przypadku procesu barcelońskiego, proces instytucjonalizacji współpracy był negatywnie warunkowany konfliktem izraelsko-palestyńskim. Mimo starań Hiszpanii i Francji w 2010 r. nie udało się zwołać szczytu UdŚ, a w styczniu 2011 r. rezygnację złożył jej sekretarz generalny. Powodzeniem skończyły się natomiast starania Hiszpanii o uprzywilejowanie relacji UE z Marokiem w 2008 r. Podczas hiszpańskiej prezydencji w UE w pierwszym półroczu 2010 r. odbył się szczyt UE-Maroko. Rząd Zapatero wyrażał również aspiracje do podwyższenia rangi kontaktów UE z Tunezją.

Kryzys w Afryce Północnej dał Hiszpanii szansę na wzmocnienie południowego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa. Wraz z rządami Francji, Cypru, Grecji, Malty i Słowenii władze hiszpańskie przedstawiły w lutym 2011 r. *non-paper*, w którym wezwano do przeformułowania polityki UE wobec południowych sąsiadów, argumentując, że istnieje znaczna dysproporcja we wspieraniu wymiaru wschodniego i południowego. Z treści dokumentu wynika, że Hiszpania będzie popierała instytucjonalne i finansowe wzmocnienie współpracy UE z południowymi sąsiadami. Zapatero zaproponował także utworzenie instytucji skierowanej do partnerów śródziemnomorskich na wzór Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Podobną ideę banku śródziemnomorskiego nieskutecznie forsował w 2002 r. premier Hiszpanii José María Aznar.

Propozycja Komisji Europejskiej i wysokiego przedstawiciela UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na temat reformy polityki UE wobec południowych partnerów przedstawiona w komunikacie z 8 marca 2011 r. wpisuje się w oczekiwania Hiszpanii związane z ożywieniem współpracy w regionie śródziemnomorskim. Rząd Zapatero z pewnością będzie dążył do zwiększenia wpływu na kształt odnowionej formuły, m.in. przez poparcie idei większego zaangażowania wysokiego przedstawiciela w politykę śródziemnomorską UE, jako szansy na wzmocnienie tego kierunku, ale również jako sposobu neutralizacji dominującej pozycji Francji w kształtowaniu unijnej polityki wobec południowych sąsiadów. Władze hiszpańskie poprzę zwiększenie środków na wymiar południowy, nawet jeżeli odbędzie się to kosztem redukcji funduszy dla wschodnich sąsiadów UE. Hiszpania zwróci zapewne też uwagę na to, aby nowa strategia nie naruszyła dwustronnych powiązań gospodarczych oraz szczególnych interesów śródziemnomorskich państw UE w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo energetyczne i imigracja.

Wnioski. Wstrzemięzliwa reakcja Hiszpanii na wydarzenia w Afryce Północnej wynikała najpewniej z obaw, aby przedwczesne poparcie dla jednej ze stron konfliktu nie zagroziło dwustronnym relacjom. Pozwalała też na zachowanie marginesu swobody w ewentualnym uznaniu nowych władz, a jednocześnie świadczyła o niejednoznacznych intencjach rządu Zapatero. Kryzys w regionie pokazał, że w polityce Hiszpanii wobec tego obszaru interesy w sferze gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i imigracji przeważały nad wspieraniem przemian demokratycznych i praw człowieka.

Wyraźnym aspiracjom rządu Zapatero do odzyskania wpływów w kształtowaniu polityki śródziemnomorskiej UE nie towarzyszą jednak konkretne propozycje. Jak na razie, zaangażowanie Hiszpanii ograniczało się do włączania w inicjatywy państw zainteresowanych zmianą podejścia do wymiaru południowego. Dla jej władz kluczowe będą aktualizacja i ożywienie formuły UdŚ z uwzględnieniem szczególnych interesów unijnych państw regionu śródziemnomorskiego.

Trudności pojawią się zapewne w przypadku prób wzmocnienia finansowania wymiaru południowego, zwłaszcza w kontekście zbliżających się negocjacji na temat kolejnej perspektywy finansowej UE. Zapatero będzie musiał pogodzić postulaty większego wsparcia śródziemnomorskich sąsiadów z dążeniem do utrzymania znaczącego poziomu funduszy unijnych dla regionów swojego kraju. Pozycję negocjacyjną rządu dodatkowo będzie osłabiać utrzymujące się ryzyko poważnego kryzysu finansów publicznych, tym bardziej że na początku marca agencja ratingowa Moody's obniżyła wiarygodność kredytową Hiszpanii. Kryzys w Afryce Północnej już spowodował wzrost ceny ropy i gazu, a tym samym niepokój o bezpieczeństwo energetyczne Hiszpanii.