

Biuletyn Międzynarodowy
Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: Piotr Bajor (red. naczelny), Olga Plaze, Patrycja Lipold
Opiekun naukowy: dr hab. Michał Chorośnicki, prof. UJ.
Kontakt: ul. Jabłonowskich 5, 31-007 Kraków
e-mail: biuletyn@inp.uj.edu.pl

Nr 23 (23), listopad 2008

Michał Cholewa

Francuska dyplomacja w okresie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (lipiec – grudzień 2008)

Okres prezydencji francuskiej w Unii Europejskiej miał jej nadać nowy impuls, a także zintensyfikować współpracę w politykach zewnętrznych prowadzonych przez UE. Był to również dogodny moment dla Francji, aby przekonać swoich partnerów europejskich, co do słuszności priorytetów kreślonych przez Quai d'Orsay. Największą ambicją prezydenta Sarkozy'ego było wprowadzenie w życie idei Unii dla Śródziemnomorza, przygotowywanej od dawna przez jego dyplomację. Projekt ten wpisuje się we francuską doktrynę w polityce zagranicznej, której celem jest emancypacja Europy od działań Stanów Zjednoczonych. Istotą ma być utworzenie Europy, która myśli za siebie, ma swoje ambicje i nie zadowala się podążaniem za innymi[1]. Ponadto, Pałac Elizejski został wystawiony na

[1] Myśl ta obecna jest w dyplomacji francuskiej już od czasów prezydentury generała Charlesa de Gaulle'a, który zainicjował tzw. politykę wielkości (*la politique de grandeur*), aby nadać Francji więcej niezależności na arenie międzynarodowej. Idea ta pojawiała się również u kolejnych francuskich pezydentów. Zob. Przemówienie Nicolasa Sarkozy'ego z 16 grudnia 2008 r. przed Parlamentem



nieprzewidzianą próbę sił z Rosją. W czasie swojego przewodnictwa, francuska dyplomacja w imieniu UE podjęła się próby uregulowania konfliktu gruzińsko-rosyjskiego o Abchazję i Osetię Południową.

Unia dla Śródziemnomorza. Polityka śródziemnomorska Francji, oparta na tradycyjnych więzach z Lewantem, była istotnym elementem stosunków zewnętrznych tego państwa. Jednakże dopiero od czasu końca wojny w Algierii (1962 r.) pojawiła się możliwość ustanowienia partnerskich relacji oraz współpracy z państwami arabskimi[2]. Główne idee nowej organizacji politycznej zostały przedstawione przez Nicolasa Sarkozy'ego podczas wystąpienia w Tangerze (Maroko) w październiku 2007 r. Ma to być organizm skupiający państwa, które położone są w regionie objętym konfliktami na tle politycznym, narodowościowym i religijnym. Jest to taka przestrzeń geograficzna, gdzie zderzenie cywilizacji dokonuje się w sposób najbardziej widoczny (na Bliskim Wschodzie koegzystują trzy religie monoteistyczne: judaizm, chrześcijaństwo oraz islam). Ponadto, rejon śródziemnomorski jest miejscem, gdzie mamy do czynienia z dwoma rodzajami dualizmu:

1. Pod względem ekonomicznym – jest to podział na świat północy (wybrzeże europejskie Morza Śródziemnego należące do państw rozwiniętych gospodarczo) oraz południa (państwa słabiej rozwinięte, często postkolonialne, takie jak: Algieria, Maroko, Liban czy Autonomia Palestyńska),
2. Pod względem kulturowym – wyróżnić można społeczności, które utożsamiają się z kulturą Zachodu (rzecz prosta państwa europejskie, ale także po części Izrael) oraz Orientu (wspólnota arabska).

Biorąc pod uwagę wszystkie te przeszkody i sprzeczności istniejące pomiędzy członkami nowej Unii, Sarkozy zaproponował pragmatyczną współpracę o zmiennej geometrii (*la géométrie variable*). Oznacza ona, że państwa będą dysponować elastycznością, co do proponowanych projektów, w taki sposób, aby zapewnić efektywność podejmowanych działań. Nowa Unia ma pozwalać swoim członkom decydować, do którego projektu chcą się dołączyć. Ponadto, będzie otwarta na nowe

---

Europejskim: *Discours de M. le Président de la Réoublique devant le Parlement Européen*, www.elysee.fr, (19.12.2008).

[2] Por. M. Vaïsse, *La puissance ou l'influence (1958-2004)*, [w:] *Histoire de la diplomatie française*, Dominique de Villepin (red.), Editions Perrin, 2005, s. 896.



państwa i organizacje międzynarodowe, które chciałyby wspomóc projekty leżące w interesie Śródziemnomorza.

W marcu 2008 r., podczas szczytu unijnego w Brukseli zdecydowano o architekturze nowej organizacji. Francuska dyplomacja przygotowała trzy podstawowe projekty:

1. Podejście ekstensywne – członkami miałyby zostać państwa, które uczestniczą już w Procesie Barcelońskim w ramach Unii Europejskiej (od 1995 r.), co oznaczałoby uczestnictwo 39 państw (tj. 27 państw UE + 12 państw południa: Algieria, Maroko, Tunezja, Egipt, Izrael, Autonomia Palestyńska, Jordania, Liban, Syria, Turcja, Libia oraz Mauretania). Do tego przewidywano również możliwość dołączenia Albanii, Chorwacji, Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry, co oznacza sumę 43 państw,
2. Podejście restryktywne – tzw. format 6+6, czyli członkostwo sześciu państw z północy (Hiszpania, Francja, Włochy, Malta, Portugalia i Grecja) oraz sześciu z południa (Algieria, Libia, Maroko, Mauretania, Tunezja, Egipt),
3. Podejście „państw brzegowych" – oznacza członkostwo 25 państw, które posiadają dostęp do Morza Śródziemnego (Hiszpania, Portugalia, Francja, Monako, Włochy, Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Albania, Grecja, Turcja, Malta oraz Cypr wraz z Marokiem, Algierią, Tunezją, Libią, Egiptem, Jordanią, Izraelem, Autonomią Palestyńską, Libanem, Syrią i Mauretanią)[3].

O ile Francuzi preferowali jak najlżejszą architekturę nowej inicjatywy, by nie dublować Procesu Barcelońskiego, o tyle kanclerz Angela Merkel, chcąc osłabić impet dyplomacji francuskiej, mocno przekonywała do rozwiązania ekstensywnego[4]. Ostatecznie zwycięsko z negocjacji wyszła niemiecka kanclerz i tym samym Unia dla Śródziemnomorza liczy aż 43 państwa (wybrano rozwiązanie najbardziej ekstensywne z możliwych, zapewniając Republice Federalnej Niemiec uczestnictwo w projektach nowej organizacji i kontrolę posunięć Pałacu Elizejskiego).

Kształt instytucjonalny Unii dla Śródziemnomorza został sprecyzowany podczas dwóch spotkań: Szczytu Paryskiego dla Śródziemnomorza 13 czerwca 2008 r. oraz Szczytu Ministrów Spraw Zagranicznych państw nowej Unii w dniach

[3] Renaud Muselier, Jean-Claude Guibal, *Comment construire l'Union Méditerranéenne ? Rapport d'information nº449*, Assemblée nationale, Les Documents d'information, 5 décembre 2007, s. 30.

[4] Stephen Castle, *Sarkozy and Merkel draft agreement detailing role of nations on EU's souther border*, "International Herald Tribune", March 12, 2008.



3 - 4 listopada 2008 r. w Marsylii. W trakcie pierwszego spotkania, udało się również ustalić priorytetowe projekty dla nowej organizacji, do których należy zaliczyć:

1) Wypracowanie strategii ekologicznej mającej na celu oczyszczenie i ochronę Morza Śródziemnego,
2) Utworzenie autostrady łączącej państwa brzegowe oraz nowych tras morskich pomiędzy portami śródziemnomorskimi,
3) Ochrona cywilna (prewencja, redukcja i zarządzanie kryzysami wynikającymi z katastrof naturalnych),
4) Program energetyczny zorientowany na badania i rozwój wszystkich odnawialnych źródeł energii (głównie tzw. plan solarny),
5) Współpraca w zakresie szkolnictwa wyższego (w słoweńskim Piranie już utworzono pierwszy Uniwersytet Euro-Śródziemnomorski mający zajmować się badaniami nad rozwojem przestrzeni Śródziemnomorza. Drugi uniwersytet ma powstać w Fezie w Maroku w 2009 r.).
6) Śródziemnomorska inicjatywa rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, która finansowana będzie z instrumentu FEMIP (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*). Głównym celem jest pomoc finansowa oraz wsparcie techniczne dla przedsiębiorstw rozwijających się[5].

Szczyt w Marsylii zaowocował konkretyzacją instytucji nowej Unii. W centrum architektury instytucjonalnej znajduje się Sekretariat z siedzibą w Barcelonie (sekretarz generalny wspierany przez pięciu sekretarzy-doradców), który pełnić ma funkcje techniczne i wykonawcze. Ponadto, w ramach Procesu Barcelońskiego i Unii dla Śródziemnomorza[6] ma funkcjonować system koprezydencji (na szczytach szefów państw i rządów, spotkaniach ministerialnych, eksperckich itd.). Spotkaniom tym przewodniczyć będzie jedno państwo wywodzące się z Unii Europejskiej (kompatybilnie z przewodnictwem w Radzie UE) i jedno z państw Południa (aktualnie są to Francja i Egipt). Propozycje projektów, przygotowanie spotkań ministerialnych i programy prac rocznych będą obowiązkami Wysokich Funkcjonariuszy. Jest to jedyny organ, który będzie obradował na spotkaniach regularnych[7].

[5] Aneks do *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée* z 13 czerwca 2008 r., ww.elysee.fr. (20.12.2008).

[6] Jest to oficjalna nazwa nowej organizacji przyjęta podczas szczytu w Marsylii.

[7] *Déclaration finale de Marseille* z 3 i 4 listopada 2008 r., źródło: www.diplomatie.gouv.fr, (20.12.2008)



Powrót francuskiej polityki zagranicznej w rejon śródziemnomorski wynika z dwóch powodów. Pierwszy posiada konotacje filozoficzne i związany jest z zakorzenionym we francuskiej kulturze antyamerykanizmem[8]. Prezydent Sarkozy zdał sobie sprawę z tego, że jeżeli Europa (czytaj Francja) nie pomoże w zaprowadzeniu pokoju na Bliskim Wschodzie, to zrobią to Stany Zjednoczone. Poczynając od Camp David, przez porozumienia w Oslo, aż po wojnę w Iraku w 2003 r., to USA narzucają swoją wizję ładu na Bliskim Wschodzie. Francja, chcąc powrócić do gaullijskiej polityki równowagi (*la politique d'équilibre*) w tym rejonie[9], rozpoczęła działania dyplomatyczne mające służyć zbudowaniu pokoju „po europejsku". Francja i Europa nie chcą już tylko odgrywać roli „błękitnych hełmów" i dostarczycieli pomocy humanitarnej, ale chcą też stawiać wymagania polityczne. Jak ważny dla Francji jest rejon śródziemnomorski wobec konfliktu dwóch uniwersalnych wizji świata (doktryny amerykańskiej i francuskiej) potwierdzają dwa fakty: to właśnie wyprowadzenie floty śródziemnomorskiej spod dowództwa NATO w 1959 r. rozpoczęło wycofywanie się Francji ze struktur natowskich (aby podkreślić francuską niezależność od USA) oraz wojna w Iraku w 2003 r., wobec której ostro protestował prezydent Chirac. W konsekwencji relacje Paryża z Waszyngtonem uległy ochłodzeniu, a wewnątrz Unii Europejskiej doszło do utworzenia dwóch obozów: francusko-niemieckiego (sprzeciw wobec wojny) i brytyjsko-polskiego (decyzja o wsparciu Stanów Zjednoczonych i wysłaniu kontyngentów wojskowych do Iraku).

Drugi powód, dla którego Pałac Elizejski postanowił zaakcentować francuską obecność w regionie Morza Śródziemnego, to problem akcesji Turcji do Unii Europejskiej. Utworzenie nowego organizmu w zamyśle Sarkozy'ego ma być substytutem dla członkostwa Turcji w UE. Francuscy przywódcy mówią wyraźnie, że na razie przyjęcie Turcji do UE nie jest możliwe[10]. Twierdzą oni, że aby zapewnić różnorodność, trzeba jeszcze respektować wyznaczniki tożsamości. Aby UE jej nie zatraciła, nie może rozszerzać się w nieskończoność. Stąd też inicjatywa Unii dla

---

[8] Zob. m.in. Ch. Cogan, *Le style diplomatique français*, [w:] *Annuaire français de relations internationales* (AFRI), Bruylant, 2006 vol. 7, s. 370-371.

[9] Chodzi tutaj o politykę generała wobec państw arabskich i Izraela, która miała być zrównoważona. De Gaulle twierdził, że Izrael ma słuszne prawo do istnienia i bezpieczeństwa swoich granic, przy jednoczesnym uznaniu praw ludności palestyńskiej do decydowania o swoim losie. Ponadto, chodzi o kordialne kontakty ekonomiczne z państwami arabskimi, aby nie narażać Francji na ewentualne problemy energetyczne.

[10] zob. A. Szeptycki, *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle'a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005, s. 169.



Śródziemnomorza, w której ważna rola przypaść ma Turcji. Wejście tego państwa do UE znacznie osłabiłoby pozycję Francji. Turcja posiada większą liczbę ludności oraz większą powierzchnię, co oznaczałoby automatyczny spadek Francji z pozycji drugiej siły w UE na trzecią (po Niemczech i właśnie Turcji).

Jeśli jako główne cele polityczne Unii dla Śródziemnomorza wskażemy podwyższenie rangi spotkań euro-śródziemnomorskich, nadanie impulsu temu projektowi (czyli ożywienie podupadającego Procesu Barcelońskiego) i działania na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie, to już teraz dyplomacja kierowana przez Bernarda Kouchnera doprowadziła do wymiernych sukcesów w ramach swojego projektu. Pierwszy to nawiązanie stosunków dyplomatycznych i zbliżenie stanowisk pomiędzy Syrią a Libanem, co nastąpiło latem 2008 r. Drugi zaś to zgoda państw arabskich na utworzenie stanowisk pięciu sekretarzy – doradców, z czego jeden będzie Palestyńczykiem, a drugi Izraelczykiem. Po raz pierwszy w historii państwa arabskie zgodziły się na powierzenie funkcji wykonawczych w organizacji regionalnej przedstawicielowi państwa Izrael.

Partnerstwo Wschodnie. Z francuskim projektem nowej Unii wiąże się bezpośrednio polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. W zamyśle polskiego MSZ miała to być propozycja równoważąca działania dyplomatyczne Pałacu Elizejskiego. Polacy i Szwedzi zasugerowali prezydencji francuskiej zgodę na projekt Unii dla Śródziemnomorza w zamian za utworzenie wzmocnionej współpracy w kierunku wschodnim (w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa). Prezydent Sarkozy zgodził się na tę sugestię i już tydzień po Szczycie Paryskim inicjującym Unię dla Śródziemnomorza, Rada Europejska zaakceptowała polsko-szwedzki pomysł partnerstwa.

Łączony projekt Polski i Szwecji skierowany jest do Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdowy, a także Białorusi (na szczeblu technicznym i eksperckim). Współpraca ma się opierać, podobnie jak w przypadku inicjatywy Francji, na zmiennej geometrii. Oznacza to, że uczestnictwo w projektach będzie elastyczne i zależne od dobrej woli poszczególnych państw. Podstawowym celem współpracy z państwami leżącymi na wschód od UE będzie tematyka migracyjna i kwestie wizowe. Ponadto, przewiduje się podjęcie rozmów na temat strefy wolnego handlu i przeprowadzenie reform administracyjnych, aby harmonizować prawo



państw partnerskich do *acquis communautaire* (szczególnie w tej dziedzinie pożądana jest współpraca polsko-ukraińska)[11].

Konflikt w Gruzji. Wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008 r. wymagała od przewodnictwa francuskiego szybkiej i jednoznacznej reakcji. Jak podkreślał prezydent Sarkozy, obsesją prezydencji było niedopuszczenie do sytuacji jaka miała miejsce w Bośni. Wówczas to Amerykanie wzięli odpowiedzialność za przywrócenie pokoju na Bałkanach, a Europa pozostała nieobecna. Kilka dni po rozpoczęciu walk, 12 sierpnia 2008 r. udało się doprowadzić do zawieszenia broni na podstawie sześciopunktowego dokumentu opracowanego przez francuską dyplomację[12]. Przewidywał on definitywne zakończenie prowadzonych działań, wycofanie się sił gruzińskich na pozycje sprzed konfliktu i rozpoczęcie międzynarodowych negocjacji na temat statusu Abchazji i Osetii Południowej. Niefortunnie skonstruowany został jednak punkt 5 tego porozumienia, który pozwalał Rosjanom na możliwość stacjonowania tzw. sił pokojowych w strefach przylegających do spornych terytoriów, a więc na terytorium Gruzji właściwej (wówczas liczba tych sił wzrosła trzykrotnie).

W związku z tym, iż Rosja początkowo nie wywiązywała się z obietnic danych UE, 1 września UE ponowiła wezwania do wycofania się na pozycje sprzed konfliktu i jednocześnie zawiesiła negocjacje na temat Porozumienia o partnerstwie i współpracy (tzw. PCA 2, które rozpoczęte zostały przez prezydencję słoweńską w Chanty-Mansyjsku w czerwcu 2008 r.). Niedługo później, 8 września w Moskwie, wynegocjowano wycofanie się wojsk rosyjskich ze stref przyległych do Abchazji i Osetii Południowej (co miało nastąpić do października), rozpoczęcie negocjacji międzynarodowych w celu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa w regionie oraz powołanie misji obserwacyjnej Unii Europejskiej.

W sytuacji, kiedy prawie wszystkie siły rosyjskie opuściły tereny Gruzji właściwej, prezydencja francuska naciskała na wznowienie negocjacji z Rosją (brano pod uwagę bezpieczeństwo energetyczne Unii). Specjalnie w tym celu, w listopadzie zorganizowany został w Nicei szczyt UE-Rosja, podczas którego odblokowano rozmowy z Moskwą (Sarkozy'emu udało się przełamać polskie i brytyjskie opory, a jedynym państwem będącym przeciw wznowieniu negocjacji była Litwa). O ile jedyną formą sankcji UE wobec Rosji za wojnę w Gruzji było zawieszenie negocjacji

[11] zob. L. Jesień, *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, PISM Strategic Files, no. 3, June 2008, p. 3.

[12] *Protocole d'Accord Géorgie-Russie*, www.elysee.fr, (12.08.2008).



w sprawie PCA 2, o tyle należy pamiętać, że fakt, iż Moskwa w ogóle realizuje sześciopunktowy plan Sarkozy'ego wynika jedynie z konsekwentnej presji UE (Francji). Dla Rosjan sprawa Abchazji i Osetii Południowej jest już zamknięta, co potwierdza uznanie przez Federację Rosyjską tych dwóch republik za państwa niepodległe.

Jeśli działania dyplomacji francuskiej w okresie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej będziemy oceniać z perspektywy realizacji założeń polityki zagranicznej Francji, to niewątpliwe był to sukces. Obrazuje to uregulowanie konfliktu w Gruzji przez UE/Francję. Z działań Quai d'Orsay wyprowadzić można trzy wnioski. Po pierwsze, Europa sama wypracowała zawieszenie broni pomiędzy Rosją a Gruzją, pozostając przy tym zjednoczona. Po drugie, nie pozwolono Stanom Zjednoczonym na odegranie większej roli w zażegnaniu konfliktu, zostawiając Waszyngton „poza grą". Po trzecie zaś pokazano, że Rosja musi się liczyć z partnerem europejskim i respektować pewne walory, praktyki i zachowania inne od tych, na które mogła sobie pozwolić w epoce ZSRR. Wydaje się, że Europie udało się przezwyciężyć „traumę" po kryzysie irackim, z którego UE wyszła podzielona na dwa obozy. Unia Europejska, postrzegana jako mnożnik potencjalnych wpływów francuskich, pozwoliła Francji na podwyższenie swojego prestiżu[13]. Najlepszym tego przykładem jest inicjatywa Unii dla Śródziemnomorza. W tym przypadku jednak nie wiadomo czy Czesi, którzy przejmują przewodnictwo w UE po Francuzach, będą zainteresowani projektem w takim samym stopniu jak poprzednicy i czy impet tego przedsięwzięcia nie zmaleje. Ponadto, jak na razie nowa Unia jest w fazie konstrukcji i realizuje przedsięwzięcia neutralne, bez większego wydźwięku politycznego.

[13] M. Ch. Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999, s. 155.