



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 45 (1487), 11 maja 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Przejawy i implikacje stagnacji w południowym sąsiedztwie UE

Patrycja Sasnal

Na tle ogarniętych wojną Syrii i Jemenu największe państwa arabskie – tj. Egipt i Algieria – mogą sprawiać wrażenie stabilnych. Pograżają się jednak w stagnacji politycznej i gospodarczej, która przypomina tę sprzed buntów w 2011 r. Uwzględnienie scenariusza masowych protestów w kluczowych państwach południowego sąsiedztwa UE oraz prawidłowe rozróżnienie stagnacji i stabilizacji powinny stanowić podstawę korekty polityki państw członkowskich wobec regionu.

Doświadczenie wojny w Syrii, Libii i Jemenie oraz destabilizacja polityczna państw arabskich Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (BWiAP), jaka nastąpiła po buntach 2011 r., utrudniają poprawną analizę długofalowych procesów zachodzących w południowym sąsiedztwie UE. W największych państwach arabskich – Egipcie (93 mln mieszkańców) i Algierii (41 mln) – pogłębia się stagnacja gospodarcza, polityczna i społeczna. Podobne procesy doprowadziły do arabskiej wiosny w 2011 r.

Stagnacja gospodarcza. Skala zastoju gospodarczego w regionie BWiAP nie jest jednolita: największy obserwujemy w dotkniętych konfliktami Iraku, Syrii czy Libii, a mniejszy w Maroku i arabskich państwach Zatoki Perskiej, gdzie rządy podejmują próby reform. Jednak w kluczowych z punktu widzenia UE dwóch największych krajach południowego sąsiedztwa – Egipcie i Algierii – od 2011 r. stagnacja stale się pogłębia. W Egipcie dług publiczny wynosi 100% PKB – dwa razy tyle, co przed 2011 r. Zły stan finansów publicznych zmusił władze do zawarcia w listopadzie 2016 r. umowy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym na pożyczkę 12 mld dol. w zamian za przeprowadzenie reform. Umowa zakładała m.in. stopniowe zlikwidowanie subsydiów na paliwo i żywność, które łącznie z pensjami w sektorze publicznym i obsługą długu pochłaniały ponad trzy czwarte budżetu. W wyniku dewaluacji funta egipskiego inflacja w lutym br. sięgnęła 40%. Obcięcie subsydiów na paliwo wywołało niezadowolenie klasy średniej, a decyzja o redukcji dofinansowania chleba spowodowała gwałtowne protesty najbiedniejszych Egipcjan, zmuszające rząd do jej cofnięcia. Sytuację pogarszają przerwy w dostawie prądu oraz spadek przychodów z turystyki (liczba turystów z 15 mln w 2010 r. zmniejszyła się do 5 mln w 2016 r.). Jednocześnie pensje w armii, kontrolującej do 40% egipskiej gospodarki, wzrosły o 35%, a ekonomiczna dominacja wojskowych jeszcze się powiększyła.

Stagnację gospodarczą Algierii spowodowała niska w ostatnich latach cena ropy naftowej, której udział w eksporcie sięga 95%, a w dochodach budżetu – 60%. Rezerwy walutowe w 2015 r. zmniejszyły się ze 180 mld dol. do 143 mld. W obliczu mniejszych wpływów ze sprzedaży ropy rząd zdecydował się zredukować wydatki budżetowe o prawie połowę – ze 110 mld dol. w 2015 r. do 63 mld dol. w 2017 r. Uderzyło to w klasę średnią i niższą. W styczniu br. tysiące Algierczyków protestowało przeciw cięciom budżetowym i rosnącym cenom. Z kolei struktura rynku, wspólna dla większości państw regionu i zdominowana przez związane z elitą władzy oligopole oraz przez szarą strefę, nie pozwala na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Spadają inwestycje, brakuje usług, rosną ceny i niezadowolenie

społeczne. Do stagnacji przyczynia się też najniższy poziom integracji gospodarczej, jaki cechuje cały region BWiAP.

Stagnacja polityczna. Według rankingu demokracji Economist Intelligence Unit większość mieszkańców Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej mieszka w państwach autorytarnych lub półautorytarnych (Egipcie, Algierii, Maroku, Iraku). Arabia Saudyjska i Syria są w dziesiątce najmniej demokratycznych państw świata. Jedynym demokratycznym arabskim państwem regionu jest Tunezja. Polityczna stagnacja uwidacznia się w przewlekłych kryzysach rządowych (w Libanie od 12 lat nie uchwalono budżetu, a w Egipcie powołano czwarty rząd w ciągu 4 lat), wieloletnich rządach jednej osoby (Abd al-Aziz Buteflika jest prezydentem Algierii od 18 lat), nieefektywnej administracji państwowej. Do najpoważniejszych problemów przekrojowych, dotyczących także sfer gospodarki i społeczeństwa, należą prześladowanie opozycji politycznej i korupcja. W Egipcie liczba więźniów politycznych może sięgać 60 tys. – to wielokrotnie więcej niż przed 2011 r. Według indeksu percepcji korupcji Transparency International pięć na dziesięć najbardziej skorumpowanych państw świata znajduje się na Bliskim Wschodzie. Z wyjątkiem Izraela, Kataru i Zjednoczonych Emiratów Arabskich wszystkie pozostałe uznaje się za skorumpowane. W lutym br. w Bagdadzie przeciw korupcji demonstrowało 50 tys. osób.

Stagnacja społeczna. Społeczną stagnację, tzn. czynniki hamujące rozwój społeczny, uwidacznia sytuacja młodych Arabów – poniżej 30. roku życia – którzy stanowią blisko 70% mieszkańców regionu. Na Bliskim Wschodzie w tej grupie wiekowej bezrobocie jest najwyższe. Według raportu UNDP z 2016 r. w ciągu dekady w krajach arabskich na rynek pracy trafi 60 mln osób. Notuje się tu też największe nierówności dochodowe i najniższy udział kobiet w rynku pracy. W Egipcie, Algierii, Iraku prawie jedna trzecia populacji żyje poniżej krajowej granicy ubóstwa.

W obawie przed opozycją władze próbują celowo hamować rozwój społeczeństwa obywatelskiego. W Egipcie przepisy o organizacjach pozarządowych zaostrzono w 2016 r. do tego stopnia, że w praktyce uniemożliwiono im działanie. Monitorowanie społeczeństwa obywatelskiego i inwigilację ułatwia utrzymujące się zagrożenie terrorystyczne. BWiAP jest też najbardziej konfliktogennym regionem świata – tam właśnie ginie prawie 70% wszystkich poległych w danym roku na polu walki. Większość uchodźców pochodzi z krajów arabskich i w nich przebywa. Poczucie zagrożenia sprzyja podziałom religijnym i etnicznym.

Wnioski dla państw członkowskich UE. W świetle przejawów stagnacji uznawanie największych państw południowego sąsiedztwa UE za stabilne jest błędne. Ta błędna ocena wynika z jednej strony z niepoprawnego rozumienia terminu „stabilizacja”, a z drugiej – z porównania z przewlekłymi konfliktami zbrojnymi w innych krajach regionu.

Wielowymiarowa stagnacja może doprowadzić do masowych buntów społecznych w ciągu najbliższych kilku lat, tym bardziej że dostęp do narzędzi mobilizacji społecznej jest w regionie BWiAP rozpowszechniony: 50–67% mieszkańców poniżej 30. roku życia ma konta w mediach społecznościowych. O ile UE lepiej rozpoznaje długofalowe problemy południowego sąsiedztwa, o tyle państwa członkowskie podporządkowują swoją politykę trzem innym celom: ograniczeniu migracji, współpracy antyterrorystycznej i poszukiwaniu rynków zbytu. W obecnej sytuacji polityka niektórych państw sąsiedztwa, polegająca na antagonizowaniu dużej części społeczeństwa, wręcz sprzyja zagrożeniu terrorystycznemu, a duże kontrakty przemysłowe z państwami europejskimi powiększają szarą strefę oraz rozwarstwienie majątkowe. W miarę wzrostu niezadowolenia społecznego i represji państwowych masowa migracja do Europy staje się nie mniej, a bardziej prawdopodobna.

Priorytetem polityki państw członkowskich UE powinno być wzmocnienie strukturalnych zdolności państw sąsiedztwa do stawiania czoła przejawom stagnacji. W długim okresie zwiększy to skuteczność kontroli migracji, współpracy antyterrorystycznej oraz przyczyni się do zdynamizowania relacji handlowych. Stabilizacja Egiptu, Algierii i Libii – państw leżących na dwu szlakach migracyjnych – jest nieodzowna dla zmniejszenia presji migracyjnej z Afryki Subsaharyjskiej i Północnej. Biorąc pod uwagę możliwość gwałtownych zmian polityczno-społecznych, należy unikać zaawansowanej współpracy militarnej, w tym kontraktów zbrojeniowych, i koncentrować się na kontraktach i programach przyczyniających się do zwiększenia ogólnego dobrobytu populacji i potencjału dobrego zarządzania. Przykładem takich działań jest PRIMA, europejska inicjatywa na rzecz zarządzania systemami wodnymi i produkcją żywności w basenie Morza Śródziemnego.

Te państwa UE, które tradycyjnie bardziej angażują się w stosunki ze wschodnim sąsiedztwem, również powinny taką politykę prowadzić i wspierać. Wybuch buntów społecznych w Afryce Północnej, związane z nimi migracje lub pojawienie się nowych konfliktów wewnętrznych w sąsiedztwie wpłynęłyby na cały, także wschodni, obszar wspólnoty oraz mogłyby spowodować czasowy spadek zainteresowania sytuacją we wschodnim sąsiedztwie UE.