



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 115 (723) • 6 września 2010 • © PISM

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

Specjalni przedstawiciele UE w nowej architekturze instytucjonalnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Dorota Liszczyk

Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) pociąga za sobą głęboką rekonstrukcję dotychczasowej architektury instytucjonalnej WPZiB i w dłuższej perspektywie stawia pod znakiem zapytania sens dalszego funkcjonowania specjalnych przedstawicieli UE (SPUE). Pomimo braku, na poziomie UE, długofalowej koncepcji co do przyszłości tych urzędów, Rada UE 11 sierpnia br. podjęła decyzję o likwidacji do końca lutego 2011 r. stanowisk SPUE w regionie Południowego Kaukazu, Mołdawii, Macedonii oraz ds. Bliskowschodniego Procesu Pokojowego. Mandaty pozostałych siedmiu SPUE przedłużone zostały o rok.

Kontekst: Pierwsi dwaj SPUE powołani zostali w 1996 r. do spraw regionu Wielkich Jezior Afrykańskich oraz Bliskowschodniego Procesu Pokojowego. Podpisany rok później traktat amsterdamski stworzył prawne podstawy ich funkcjonowania. Specjalni przedstawiciele stanowią zatem jeden z najdłużej funkcjonujących instrumentów realizacji WPZiB, który ewoluował wraz z tą polityką i wpływał na przebieg tego procesu.

Zgodnie z art. 33 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), mianowanym przez Radę na wniosek wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP), SPUE powierza się mandat w odniesieniu do poszczególnych spraw politycznych. To ogólne sformułowanie stwarza duże pole manewru przy określaniu konkretnych kompetencji SPUE. W zależności od specyfiki regionu ich działalność koncentruje się wokół szeroko rozumianych zagadnień zapobiegania kryzysom, zarządzania kryzysowego, rozwiązywania konfliktów, wspierania procesów budowania pokoju oraz politycznej transformacji. Te sfery aktywności zyskiwały na znaczeniu wraz z rozwojem, w ramach WPZiB, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Obecnie jedenastu SPUE wykonuje swój mandat w niemal wszystkich regionach geograficznych, gdzie realizowane są lub były w ostatnich latach cywilne i wojskowe operacje UE. Rolą specjalnych przedstawicieli w tym zakresie jest doradzanie szefom unijnych misji oraz zapewnienie koordynacji w przypadkach realizacji na danym terytorium kilku operacji WPBiO i spójności pomiędzy różnymi, stosowanymi instrumentami unijnej polityki zagranicznej. Istota ostatniej z wymienionych funkcji zakłada bliską współpracę pomiędzy SPUE i Komisją Europejską (KE). Jej najdalej posuniętą formą stało się, jak w przypadku przedstawicieli wykonujących swój mandat w Macedonii, przy Unii Afrykańskiej i w Afganistanie, podwójne umocowanie tych funkcjonariuszy, którzy jednocześnie są szefami przedstawicielstw KE. Eksperyment ten, niewątpliwie interesujący w kontekście dążeń do większej spójności polityki zagranicznej UE, ma jednak ograniczone możliwości zastosowania. Łączenie obu wymienionych funkcji ma sens jedynie w przypadku tych SPUE, którzy posiadają swoje siedziby w regionie, natomiast część specjalnych przedstawicieli urzęduje w Brukseli. Możliwe jest ono także tylko w odniesieniu do tych obszarów, które – osiągnąwszy zadawalający poziom politycznej stabilności – bardziej niż operacji wojskowych potrzebują wsparcia w zakresie realizacji reform i zarządzania państwem.

Poza wymienionymi zadaniami SPUE, reprezentując UE poza jej granicami, wypełniają także klasyczne funkcje dyplomatyczne. Decydując się na ustanowienie w danym regionie swoich politycznych przedstawicieli, UE sygnalizuje tym samym wolę zaangażowania oraz wskazuje priorytetowe obszary swojej polityki zagranicznej. Specjalni przedstawiciele z jednej strony zobowiązani są do przeką-

zywania unijnych stanowisk lokalnym ośrodkom władzy, z drugiej zaś dostarczają bezpośrednich informacji o rozwoju sytuacji w terenie oraz oceniają adekwatność zastosowanych przez UE instrumentów. W tym względzie aktywność SPUE wykracza poza prostą funkcję informacyjną. Zwłaszcza w regionach, gdzie UE nie posiadała odpowiedniej strategii działania zaangażowanie SPUE miało niejednokrotnie konstruktywny charakter i przekładało się na kształtowanie inicjatyw politycznych oraz definiowanie unijnych stanowisk.

Aktualna sytuacja: Jak na razie, debacie nad powołaniem do życia ESDZ nie towarzyszyła pogłębiona refleksja na temat przyszłości SPUE. Również WP dotychczas nie opracowała spójnej wizji funkcjonowania specjalnych przedstawicieli po zapowiadanej na grudzień br. osiągnięciu przez ESDZ zdolności operacyjnej. Stanowisko Rady z 11 sierpnia br., likwidujące z końcem lutego 2011 r. cztery stanowiska SPUE, pozwala jednak przypuszczać, iż wysoki przedstawiciel Catherine Ashton nie widzi potrzeby dalszego utrzymywania przynajmniej części tych urzędów. Zastanawia jednak wybór mandatów, które ostatecznie wygasną za pół roku. Decyzja w sprawie nieprzedłużania mandatu SPUE w Macedonii argumentowana jest faktem podwójnego umocowania tej funkcji, która jest połączona z funkcją szefa miejscowej delegatury UE. Natomiast w ramach bliskowschodniego procesu pokojowego reprezentację UE, zdaniem przedstawicieli unijnych kręgów dyplomatycznych, zapewnia Tony Blair - międzynarodowy wysłannik tzw. kwartetu bliskowschodniego. Nieco trudniej znaleźć uzasadnienie dla szybkiej likwidacji dwóch pozostałych stanowisk. Co prawda znaczną część Południowego Kaukazu ma w swojej gestii SPUE ds. kryzysu w Gruzji, niemniej nie prolongując mandatu SPUE w tym regionie, UE skazuje się na brak bezpośredniej reprezentacji w sprawie konfliktu karabaskiego. Podobnie zniesienie funkcji specjalnego przedstawiciela w Mołdawii potencjalnie osłabi pozycję UE w rozmowach na temat normalizacji sytuacji w Naddniestrzu.

Ponieważ decyzja Rady w sprawie nieprzedłużania części mandatów SPUE ma selektywny charakter i podjęta została w sytuacji, gdy nie ukonstytuowała się jeszcze ESDZ oraz nie zostały politycznie wzmocnione delegatury UE, może ona mieć negatywne skutki dla skuteczności unijnej polityki zagranicznej. Ma to tym większe znaczenie, że dotyczy ona geograficznie bliskich UE obszarów o niestabilnej sytuacji politycznej, a co więcej także państw objętych Partnerstwem Wschodnim. Brak SPUE może więc ograniczyć poziom unijnego oddziaływania w terenie oraz dostęp do regionalnych partnerów i skutkować mniejszym zaangażowaniem UE w rozwiązywanie tamtejszych konfliktów. Z drugiej strony może on zostać odebrany jako sygnał spadku zainteresowania UE regionem i zapowiedź zmian w dotychczasowej randze priorytetów WPZiB.

Perspektywy: W ponad piętnastoletniej praktyce funkcjonowania SPUE wielokrotnie wyprzedzali zarówno instytucjonalny, jak i polityczny rozwój europejskiej polityki zagranicznej. Nie tylko rozpoczęli swoją działalność przed umocowaniem traktatowym i nieraz reprezentowali UE w regionie jeszcze przed opracowaniem unijnej wspólnej polityki, ale także na długo przed powołaniem WP stali się, sprawdzianem dla formuły podwójnego umocowania, tj. łączenia funkcji wykonywanej z ramienia Rady UE z funkcją szefa przedstawicielstwa KE. Wydaje się jednak, iż w aktualnym kształcie SPUE stają się anachronizmem, ponieważ ich mandaty nie korespondują z wymogiem spójności reprezentacji UE na zewnątrz. Utworzenie ESDZ oznaczać będzie, iż dotychczasowe funkcje reprezentacji i raportowania SPUE przejmą szefowie wzmocnionych politycznie delegatur UE. W kontekście istniejących w ramach UE struktur kompetentnych w sprawach zarządzania kryzysami oraz koordynacji cywilnych i wojskowych misji WPBiO, tj. Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych oraz Dyrekcji ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania, również ten zakres dotychczasowych kompetencji specjalnych przedstawicieli ulegać ograniczeniu.

Konieczne przeformułowanie dotychczasowego modelu SPUE powinno opierać się o całościową, spójną i długofalową wizję przyszłości tych stanowisk i przebiegać stopniowo wraz z osiąganiem zdolności operacyjnej przez ESDZ, kształtowaniem się delegatur UE oraz rozwojem unijnej zdolności zarządzania kryzysowego. Przyszły profil SPUE musi mieć komplementarny wobec innych instrumentów WPZiB charakter. Wydaje się więc, iż specjaliści przedstawiciele powinni być powoływani w naprawdę wyjątkowych sytuacjach, posiadać bardziej polityczny niż dyplomatyczny charakter oraz wyposażeni być w szeroko i elastycznie określony mandat. Mandat taki miałby umożliwiać odpowiednią aktywność w regionie, a być może także podejmowanie – pozostających obecnie w gestii osobistych przedstawicieli i doradców WP – zagadnień horyzontalnych (tj. takich, które nie są uwarunkowane geograficznie, jak np. prawa człowieka czy problem nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia). Konieczne wydaje się utrzymanie wysokiego poziomu mobilności SPUE, którego będzie brakowało szefom unijnych delegatur. Zapewniłoby to zdolność do swobodnego przemieszczania się w obszary konfliktu w celu podejmowania dialogu i negocjacji, współpracę z innymi zaangażowanymi w dany teren aktorami, a także zadowalający poziom kontaktu z centralą w Brukseli oraz państwami członkowskimi.