

BIULETYN

Nr 16 (765) • 16 lutego 2011 • © PISM

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

Bilans pierwszego roku urzędowania wysokiej przedstawiciel UE

Dorota Liszczyk

Utworzone przez traktat lizboński (TL) stanowisko wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP), stanowiące odpowiedź na dotychczasowy instytucjonalny dualizm polityki zagranicznej UE, poprawić miało zarówno zewnętrzną reprezentację UE, jak i wyraźniej wyeksponować ośrodek odpowiedzialny za prowadzenie WPZiB. Ponad roczny okres urzędowania na tym stanowisku Catherine Ashton nie przyczynił się jednak jeszcze do zniwelowania dysfunkcji unijnej polityki zagranicznej.

Kontekst. Powołanie 19 listopada 2009 r. przez Radę Europejską (RE) Catherine Ashton na stanowisko WP wzbudziło wiele kontrowersji. Byłej komisarz UE ds. handlu zarzucano brak zarówno rozeznania w świecie dyplomacji, jak i doświadczenia w kwestiach militarnych, obronnych, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Decyzja ta z jednej strony odzwierciedlała złożoną sytuację, w której nominacja wymagała zgody wszystkich państw członkowskich UE i tym samym wyważenia szeregu interesów politycznych oraz uzyskania geograficznej równowagi, z drugiej natomiast była wyrazem braku gotowości członków UE do pełnego wykorzystania możliwości, jakie stworzył TL.

Podczas kolejnych przesłuchań w Parlamencie Europejskim (PE) w grudniu 2009 r. oraz styczniu 2010 r. WP wskazała na trzy priorytetowe sfery swojej aktywności: powołanie do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), zwiększenie aktywności UE w obszarach kryzysowych, takich jak Południowy Kaukaz, Bliski Wschód, Afryka oraz Afganistan, a także wzmocnienie współpracy ze strategicznymi partnerami UE, do których Ashton zaliczyła Stany Zjednoczone, Chiny, Rosję, Indie, Brazylię oraz Japonię.

Symptomatyczne jest, iż pierwsze wypowiedzi WP cechowała pewna powściągliwość w kwestii rozwijania współpracy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) oraz wyraźna zapowiedź koncentrowania się na takich aspektach i problemach WPZiB, które nie budzą kontrowersji wśród państw członkowskich UE. Stanowisko takie było wyraźnym sygnałem, iż Ashton zamierza bardziej administrować, niż zgodnie z duchem traktatu lizbońskiego koordynować i inspirować rozwój WPZiB/WPBiO.

Kwestie instytucjonalne. Wobec braku precyzyjnych podstaw traktatowych główne pertraktacje dotyczące powołania do życia ESDZ znacząco obciążły w pierwszej połowie 2010 r. agendę WP, która zgodnie z TL zobowiązana została do przedstawienia propozycji decyzji konstytuującej tę nową strukturę. Poważne trudności negocjacyjne wynikające z konieczności ochrony z jednej strony interesów państw członkowskich UE we wrażliwej z punktu widzenia suwerenności sferze polityki zagranicznej, a z drugiej prerogatyw unijnych instytucji spowodowały, iż kompromis osiągnięto nie przed kwietniem, jak zakładał przyjęty przez RE harmonogram, a w końcu czerwca 2010 r.

Mając na uwadze tradycyjnie długotrwały proces tworzenia i wprowadzania w życie europejskich aktów prawnych, fakt przyjęcia przez Radę 26 lipca decyzji określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ oraz oficjalne zainaugurowanie nowej służby 1 grudnia 2010 r. wydają się świadczyć o sprawnym przebiegu negocjacji i wysokim poziomie determinacji WP w ustanawianiu struktur unijnej dyplomacji. Spore kontrowersje wywołuje natomiast kwestia obsady stanowisk w ESDZ. O ile na ogół nie kwestionuje się merytorycznych kompetencji najwyższych, wybranych przez WP urzędników, o tyle problem równowagi geograficznej, zwłaszcza wobec wyraźnej dominacji w centrali ESDZ przedstawicieli państw anglosaskich i nordyckich, budzi zastrzeżenia już nie tylko

nowych państw członkowskich (tradycyjnie słabo reprezentowanych w strukturach unijnej dyplomacji), ale coraz częściej także pozostałych członków UE. Problemem jest także równowaga płci.

Ponad rok od wejścia w życie TL brak woli politycznej państw i inicjatywy ze strony WP spowodował, iż stała współpraca strukturalna – traktatowy mechanizm umożliwiający pogłębioną współpracę w zakresie WPBiO – nie doczekała się nie tylko konceptualizacji, ale nawet poważnej dyskusji. Podobnie fundusz początkowy, mający służyć zgodnie z art. 41 ust.3 Traktatu o Unii Europejskiej finansowaniu działań przygotowawczych do unijnych misji zagranicznych, nie został ustanowiony ponieważ WP nie przedłożyła Radzie projektu decyzji w sprawie warunków jego tworzenia i finansowania. W 2010 r. nie udało się także nie tylko zreformować – poprzez wprowadzenie trzyletniego budżetu – zasad finansowania Europejskiej Agencji Obrony (EAO), lecz również w konsekwencji brytyjskiego weta tegoroczny budżet agencji został utrzymany na poziomie z 2010 r.

Kontrowersje wzbudziła także decyzja Ashton o likwidacji z końcem lutego 2011 r. części stanowisk Specjalnych Przedstawicieli UE, której nie towarzyszyła ogólna refleksja na temat przyszłości tych urzędów i ich znaczenia w kontekście powstającej ESDZ. Pozytywnie natomiast można ocenić zauważalną tendencję do rosnącej autonomizacji formatu ministrów obrony w ramach Rady do Spraw Zagranicznych. Ewolucja ta, której konsekwencją było oddzielne posiedzenie ministrów obrony w grudniu 2010 r. oraz samodzielne podejmowanie przez nich decyzji (bez jak dotychczas formalnego ich zatwierdzenia przez ministrów spraw zagranicznych) nie tylko ułatwi w przyszłości przygotowanie agendy Rady UE w tym obszarze, ale także przyczynić się może do lepszego wyeksponowania problemów europejskiego bezpieczeństwa i obrony.

Polityka zagraniczna. Pierwszym poważnym sprawdzianem efektywności wprowadzonych przez TL zmian w zakresie WPZiB stało się trzęsienie ziemi na Haiti w styczniu 2010 r. Wydarzenie to, podobnie jak późniejsze pożary w Rosji oraz powodzie w Pakistanie wskazały na duże trudności UE w reagowaniu na tego typu sytuacje kryzysowe. O ile trudno zarzucać UE i jej państwom członkowskim niewystarczającą skalę udzielonej pomocy, o tyle okazało się, iż powołanie WP nie przełożyło się ani na szybkość i adekwatność unijnej odpowiedzi wobec takich wydarzeń, ani na poziom symbolicznej, politycznej widoczności UE, ani na stopień koordynacji szeregu podjętych wówczas na szczeblach narodowych i unijnym działaniach. Wydaje się, iż ustanowienie w strukturze ESDZ nowego stanowiska dyrektora zarządzającego odpowiedzialnego za sprawy koordynacji i reagowania w sytuacjach kryzysowych może usprawnić działalność UE w tym zakresie.

Relacje ze strategicznymi partnerami (SP) w 2010 r., określone przez WP jako priorytetowe, także trudno zaliczyć do sukcesów unijnej dyplomacji. Zarówno odwołanie przez amerykańską stronę zaplanowanego na maj 2010 r., szczytu UE-USA, jak i wyniki głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ we wrześniu ub.r. nad rezolucją w sprawie udziału UE w pracach ONZ – podczas którego większość SP UE zagłosowała za odsunięciem w czasie głosowania nad tym dokumentem, bądź wstrzymała się od głosu – wskazują nie tylko na słabość tego typu relacji, ale także na brak koncepcji ich kreowania. Zainicjowane we wrześniu ub.r. przez Radę Europejską prace nad oceną potencjału oraz merytoryczną zawartością partnerstw strategicznych, które zaowocowały przygotowaniem przez WP w grudniu dokumentów prezentujących interesy UE w jej relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją oraz Chinami są dobrym posunięciem. Niemniej jednak zapowiedź WP rozszerzania grona SP grozi dalszym nadwyższeniem idei tego instrumentu.

WP krytykowana początkowo za brak zainteresowania bliskowschodnim procesem pokojowym, dotychczas trzykrotnie udawała się z wizytą na Bliski Wschód próbując podkreślić zaangażowanie UE w tym regionie i unijną determinację na rzecz zniesienia blokady Strefy Gazy. Obecnie najpoważniejszym wyzwaniem dla WP w obszarze Morza Śródziemnego jest sytuacja polityczna w Tunezji i Egipcie. Trudno aktualnie jednoznacznie ocenić działalność WP na rzecz walki z piractwem morskim. Z pewnością aranżowane w 2010 r. spotkania z władzami Kenii, Tanzanii, Republiki Seszeli, RPA i Mauritiusa świadczą, iż Ashton świadoma jest powagi tego problemu. Niemniej jednak UE nie udało się dotychczas przekonać państw afrykańskich do zacieśnienia współpracy w tej kwestii. Do sukcesów pierwszego roku urzędowania WP należy natomiast zaliczyć zaangażowanie UE na rzecz ustanowienia dialogu pomiędzy Serbią i Kosowem oraz wznowienie negocjacji z Iranem na temat irańskiego programu nuklearnego.

Perspektywy. Wydaje się, iż w dłuższej perspektywie miarą oceny działalności WP będzie jej skłonność oraz umiejętności do kształtowania unijnej polityki zagranicznej wychodzącej poza akceptowalny dla wszystkich państw UE najmniejszy wspólny mianownik, a także do budowania kompromisu i poparcia dla ambitniejszych inicjatyw. Aktualnie najpilniejszym zadaniem Ashton powinno być dążenie do poprawy strategicznej komunikacji oraz wypracowania adekwatnej formuły politycznej reprezentacji UE (umożliwiającej w razie potrzeby zapewnienie Ashton zastępstwa) tak, aby WP w większym stopniu mogła poświęcić się konceptualizacji zarówno WPZiB, jak i WPBiO.