



Nie tylko presja – perspektywy zmiany polityki UE wobec Korei Północnej

Oskar Pietrewicz

W ostatnich latach UE ograniczyła swoją politykę wobec KRLD do presji, co nie tylko nie przyniosło pozytywnych rozstrzygnięć, lecz także zmniejszyło i tak niewielkie europejskie wpływy na Półwyspie Koreańskim. Zainicjowaniu zmian w podejściu do Korei Płn. sprzyjają m.in. zapowiedzi bardziej ambitnej polityki Unii w wymiarze globalnym oraz impas w dialogu międzykoreańskim i negocjacjach USA z KRLD. Europejskie zaangażowanie na płaszczyznach politycznej i gospodarczej mogłoby przysłużyć się stabilizacji Półwyspu i wzmocnić wiarygodność UE jako organizacji działającej na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego.

Niepowodzenie unijnej polityki „krytycznego zaangażowania”. Od 1995 r. UE prowadzi wobec KRLD politykę „krytycznego zaangażowania” (ang. *critical engagement*). Jej celami są trwałe zmniejszenie napięć na Półwyspie Koreańskim i w regionie, utrzymanie reżimu nieproliferaacji broni nuklearnej oraz poprawa sytuacji praw człowieka w Korei Płn. Podstawowym założeniem tej polityki jest stosowanie instrumentów zarówno zaangażowania, jak i presji.

W 1998 r. UE zainicjowała dialog polityczny z KRLD, co legło u podstaw nawiązania stosunków dyplomatycznych między Koreą Płn. a UE i większością państw zachodniej Europy w pierwszych latach XXI w. Od kryzysu nuklearnego w 2002 r. UE zaczęła ograniczać dialog i wsparcie dla gospodarki KRLD oraz regularnie podnosić problem naruszeń praw człowieka. Od 2013 r., w związku z rozwojem programów jądrowego i raketowego KRLD, w podejściu unijnym przeważają instrumenty nacisku w postaci sankcji, ograniczania kontaktów i zmniejszania pomocy humanitarnej. W 2015 r. odbyło się ostatnie spotkanie w ramach dialogu politycznego UE–KRLD. UE wzmocniła tzw. sankcje autonomiczne, uzupełniające rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ. Polityka UE stała się reaktywna i coraz bardziej zależna od stanu stosunków USA–KRLD.

Wywieranie presji na KRLD nie przybliżyło UE do realizacji deklarowanych celów, a jedynie ograniczyło możliwości

oddziaływania Unii i państw członkowskich, osłabiając ich i tak znikomy wpływ na sprawy bezpieczeństwa na Półwyspie Koreańskim i w Azji Wschodniej. W związku z tym należy rozważyć wprowadzenie zmian w unijnej polityce wobec Korei Płn. Miałyby one polegać na włączeniu do obecnego podejścia elementów zaangażowania, takich jak m.in. wznowienie dialogu politycznego z KRLD i zwiększenie pomocy humanitarnej. Z uwagi na nieprzerwany rozwój programów nuklearnego i raketowego Korei Płn. oraz ryzyko proliferacji konieczne jest wdrażanie sankcji zgodnych z rezolucjami RB ONZ. Utrzymanie narzędzi presji nie powinno jednak powstrzymać Unii przed podjęciem próby zaangażowania w obszarach, w których ma ona możliwości działania i które są w ostatnich latach niedoceniane.

Potencjalne obszary zaangażowania UE. Możliwe jest wzmocnienie europejskiego zaangażowania na płaszczyźnie polityczno-dyplomatycznej, przy wykorzystaniu unijnej obecności dyplomatycznej w KRLD i północnokoreańskiej w Unii. UE i państwa członkowskie mają potencjał wspierania działań dyplomatycznych USA i Korei Płd. wobec Korei Płn. Przykładowo Szwecja dwukrotnie doprowadziła do spotkań roboczych dyplomatów amerykańskich i północnokoreańskich w Sztokholmie w 2019 r. Niewykorzystany jest w tym względzie potencjał państw Europy Środkowej i Wschodniej, które utrzymują cztery z sześciu unijnych placówek w KRLD (Polska, Czechy, Rumunia, Bułgaria). Nawiązaniu regularnych kontaktów służyłoby

BIULETYN PISM

przywrócenie systematycznego dialogu UE–KRLD. Cykliczne spotkania umożliwiałyby poznanie stanowiska Korei Płn., co dawałoby szansę wypracowania katalogu zagadnień i warunków współpracy uwzględniającej wzajemne oczekiwania. Działaniem wspierającym aktywność dyplomatyczną mogłoby być wykorzystanie istniejących inicjatyw eksperckich, organizowanych m.in. przez instytucje ze Szwecji, Finlandii i Hiszpanii, w ramach których dochodzi do spotkań z udziałem analityków i dyplomatów z państw europejskich, obu Korei i USA.

Kolejną dziedziną zaangażowania UE mogłaby być gospodarka. Wymiernym działaniem może być zwiększenie pomocy humanitarnej. Od 1995 r. unijne wsparcie dla KRLD wyniosło zaledwie ponad 135 mln euro, a dodatkowo w ostatnich latach bardzo zmalało (niecałe 4 mln euro w 2019 r.). Z uwagi na prawdopodobne pogorszenie sytuacji gospodarczej w Korei Płn. w związku z pandemią warto usprawnić mechanizm udzielania tymczasowych wyjątków od sankcji, tak by pozwalały na stabilną działalność organizacji pomocowych w Korei Płn. Wsparcie powinno być jednak zapewnione pod warunkiem, że władze KRLD umożliwią organizacjom humanitarnym swobodną aktywność i monitorowanie udzielanej pomocy. Pozytywne efekty współpracy w dziedzinie humanitarnej mogłyby zachęcić UE do dalszych działań, takich jak złagodzenie własnych sankcji i poparcie dla przyjęcia wyjątków od sankcji ONZ, aby umożliwić wznowienie międzykoreańskiej współpracy gospodarczej. Ostateczne kroki w tym kierunku zależałyby jednak również od stanu stosunków międzykoreańskich i postępu w negocjacjach dot. denuklearyzacji.

Szanse i korzyści nowego podejścia UE. Zainicjowaniu zmian w polityce UE wobec Korei Płn. sprzyja kilka czynników. Po pierwsze, [nowe unijne władze deklarują bardziej ambitną politykę w wymiarze globalnym](#). Zwiększenie zaangażowania na Półwyspie Koreańskim wzmocniłoby wiarygodność UE jako organizacji działającej na rzecz rozwiązania globalnych problemów. Pokazałoby też, że UE dąży do wzmocnienia własnego bezpieczeństwa przez podejmowanie kroków służących stabilizacji Półwyspu Koreańskiego.

Po drugie, szanse na zaangażowanie i wsparcie działań dyplomatycznych na Półwyspie stwarza obecny impas zarówno [w dialogu międzykoreańskim](#), jak i w [negocjacjach USA–KRLD](#). Europejskie kanały komunikacji z KRLD umożliwiałyby regularne spotkania negocjatorom i ekspertom z USA i Korei Płd. z ich północnokoreańskimi odpowiednikami. Świadczenie dobrych usług, także w kontekście wyborów w USA i ewentualnej zmiany administracji, stanowiłoby europejski wkład w pokojowe rozwiązywanie sporów i mogłoby wzmocnić współpracę sojuszniczą i partnerską państw europejskich z USA i Koreą Płd.

Po trzecie, na wsparcie UE liczy prezydent Korei Płd. Moon Jae-in, co podkreślił podczas czerwcowego szczytu UE – Korea Płd. Jak dotąd Moon bezskutecznie zabiegał o złagodzenie europejskiej presji wobec KRLD, także podczas wizyty w Europie jesienią 2018 r. Aktywniejsza postawa Unii wobec KRLD wzmocniałaby partnerstwo strategiczne UE z Republiką Korei.

Po czwarte, aktywność UE w wymiarze społeczno-gospodarczym i humanitarnym mogłaby realnie przełożyć się na sytuację osób najbardziej potrzebujących w Korei Płn. Odpowiadałaby też na apele organizacji międzynarodowych, które podkreślają, że sankcje są jednym z czynników pogarszających sytuację żywnościową w KRLD i utrudniającą walkę z pandemią.

Ograniczenia. Najpoważniejszą barierą dla polityki zaangażowania może być podejście KRLD. Jej władze wielokrotnie wykorzystywały wsparcie gospodarczo-humanitarne innych państw i organizacji wbrew przeznaczeniu tej pomocy. Korea Płn. oficjalnie jest otwarta na dialog z UE i państwami członkowskimi, ale równocześnie prezentuje wobec nich bezkompromisowe oczekiwania, sprowadzające się do całkowitego zniesienia sankcji. Utrudnieniem w dialogu jest też nieufność KRLD do państw europejskich, które są przez nią często traktowane jako podmioty realizujące politykę USA wobec Półwyspu Koreańskiego.

Dodatkowo po stronie europejskiej istnieją przeszkody, które mogą przesądzić o tym, że zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich zabraknie woli politycznej do wprowadzenia zmian w polityce wobec KRLD. Po pierwsze, istotniejsze znaczenie dla Unii mają stosunki transatlantyckie, relacje z ChRL i Rosją oraz sytuacja w najbliższym sąsiedztwie. Mimo znaczenia nieproliferaacji dla bezpieczeństwa międzynarodowego problem nuklearny na Półwyspie Koreańskim nie jest priorytetem w polityce państw europejskich. Po drugie, w UE trudno o konsensus w sprawie polityki wobec KRLD. Przykładowo od lat największym przeciwnikiem wprowadzenia zmian jest Francja, warunkująca dialog polityczny z Koreą Płn. denuklearyzacją i poprawą przestrzegania praw człowieka w tym państwie.

Wnioski. Mimo istniejących przeszkód i ryzyka Unia może rozważyć powrót do polityki zaangażowania wobec KRLD, traktując Półwysep Koreański jako jedno z miejsc kluczowych dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Europejska aktywność świadczyłaby o dobrym zrozumieniu problemów na Półwyspie, które [nie ograniczają się do rozmów na temat denuklearyzacji](#) i [nie mogą być rozwiązane wyłącznie za pomocą sankcji](#). Ich utrzymanie, zgodne z rezolucjami RB ONZ, jest konieczne, ale nie powinno usprawiedliwiać bierności i braku zaangażowania. Trzymając się celów polityki „krytycznego zaangażowania”, Unia ma możliwość otwarcia się na trudne rozmowy z Koreą Płn.