



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

BIULETYN

Nr 115 (1863), 13 sierpnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Znaczenie wyboru Josepa Borrella na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE

Marta Makowska, Maciej Pawłowski

Rada Europejska (RE) wystąpiła 2 lipca z propozycją mianowania hiszpańskiego socjalisty Josepa Borrella na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jeśli obejmie urząd, będzie kontynuował program swojej poprzedniczki Federiki Mogherini, zwiększając jednak nacisk na współpracę z krajami Maghrebu i Ameryki Łacińskiej oraz wykazując większą otwartość na prowadzenie restrykcyjnej polityki wobec Rosji. Jego głównym wyzwaniem pozostanie natomiast poprawa skuteczności unijnej dyplomacji poprzez lepszą koordynację działań z państwami członkowskimi.

Sylwetka Borrella. Kandydata na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela cechuje bogate doświadczenie polityczne, które zdobywał od czasów hiszpańskiej transformacji ustrojowej z końca lat 70. Ze względu na ekonomiczne i techniczne wykształcenie, w socjalistycznych rządach Felipe Gonzáleza sprawował funkcje sekretarza stanu w ministerstwie finansów (1984–1991) oraz ministra robót publicznych, transportu i ochrony środowiska (1991–1996). Jego karierę na poziomie krajowym przerwała porażka w prawyborach wyłaniających lidera Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej w 1998 r. Zajął się wówczas polityką europejską. W 2002 r. uczestniczył w pracach Konwentu Europejskiego powołanego do opracowania konstytucji UE. Przewodniczył też Parlamentowi Europejskiemu (PE) z ramienia Partii Europejskich Socjalistów (2004–2007) oraz Komisji Rozwoju w PE (2007–2009). Nie uzyskał mandatu w wyborach do PE w 2009 r., wycofał się z działalności politycznej na dziewięć lat. W 2018 r. powrócił po dwóch dekadach do krajowej polityki, obejmując tekę ministra spraw zagranicznych.

Borrell jest politykiem znanym ze stanowczości i asertywności. Cechami tymi wykazał się w 1993 r., koordynując liberalizację usług telekomunikacyjnych w Hiszpanii. Zagroził wówczas zablokowaniem procesu w razie nieuznania przez Komisję Europejską (KE) konieczności wcześniejszego uzyskania pełnego dostępu hiszpańskich obywateli do tych usług. Z kolei w listopadzie 2018 r. zapowiadał zawetowanie umowy wyjścia Wielkiej Brytanii z UE w przypadku braku uznania statusu Gibraltaru za przedmiot dwustronnych uzgodnień z Hiszpanią. Borrell nie stroni też od prowokacyjnych wypowiedzi. W maju 2018 r. w wywiadzie telewizyjnym skrytykował deklarację prezydenta USA Donalda Trumpa o możliwości amerykańskiej interwencji wojskowej w Wenezueli, nazywając ją „kowbojską”.

Zastrzeżeniem wobec kandydatury Borrella mogą się okazać jego problemy natury prawnej. W 2018 r. został skazany na karę grzywny za posługiwanie się poufnymi informacjami przy dokonywaniu transakcji giełdowych. W 1999 r. skazano za korupcję jego współpracowników z ministerstwa finansów.

Priorytety polityki zagranicznej. Borrell będzie kontynuował realizację założeń Mogherini zawartych w Strategii Globalnej UE: zapewnienia bezpieczeństwa UE, wzmocnienia państw i społeczeństw sąsiedztwa, ochrony globalnego porządku opartego na prawie międzynarodowym, wspierania współpracy

wielostronnej oraz podejmowania mediacji w konfliktach. Na hierarchię celów Borrella najprawdopodobniej wpłyną też interesy Hiszpanii. Ze względu na szczególnie dotkliwe dla państw południa Europy skutki nieuregulowanej migracji, wzrosnie znaczenie relacji z Afryką. Borrell skoncentruje się na zwiększeniu pomocy rozwojowej i stworzeniu trwałych mechanizmów współpracy m.in. z Marokiem, Tunezją i Algierią. Inspiracją dla europejskich rozwiązań tych problemów może być zatwierdzony w marcu br. przez rząd Hiszpanii „III plan dla Afryki”. Finansowaniu działań mogłoby służyć zaproponowane przez KE zwiększenie nakładów na Europejski Instrument Sąsiedztwa i wcielenie go do jednego dużego instrumentu globalnej polityki rozwojowej w ramach Wieloletnich Ram Finansowych po 2020 r.

Obszarem wzmocnionych działań będą też relacje z państwami Ameryki Łacińskiej. Wskazuje na to m.in. istotny wkład Borrella jako szefa MSZ Hiszpanii w zawarciu porozumienia UE–Mercosur. Atrakcyjnym partnerem współpracy mógłby być też Sojusz Pacyfiku, zrzeszający Meksyk, Kolumbię, Peru i Chile. Borrell najpewniej zaangażuje się również w rozwiązywanie konfliktów lokalnych. Niedawno krytykował amerykańsko-europejską międzynarodową grupę kontaktową ds. Wenezueli za zbyt wolne działania. Pozwala to przypuszczać, że będzie dążył do usprawnienia procesu mediacji między wenezuelskim rządem a opozycją.

Borrell może być wobec Rosji bardziej krytyczny niż jego poprzedniczka. W maju br. w wywiadzie prasowym nazwał Rosję „starym wrogiem UE”. Wspieranie przez Rosję reżimu prezydenta Nicolasa Maduro w Wenezueli i działania dezinformacyjne podczas wyborów w Meksyku i Kolumbii szkodzą także hiszpańskim interesom w Ameryce Łacińskiej. Z kolei aktywna polityka wobec wschodniego sąsiedztwa UE nie będzie priorytetem Wysokiego Przedstawiciela. Prawdopodobnie w obszarze jego wzmoczonej aktywności nie znajdą się również Bałkany Zachodnie. Znany jako przeciwnik separatyzmu katalońskiego, Borrell będzie chciał uniknąć odnoszenia się do niewygodnej kwestii statusu Kosowa. Hiszpania nie uznaje niepodległości tego państwa w obawie przed stworzeniem precedensu dla niepodległości Katalonii.

Ważnym obszarem działań Borrella będzie natomiast wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Popiera on budowę unii bezpieczeństwa i obrony, a w dłuższej perspektywie armii europejskiej. Nie kwestionuje konieczności współpracy z NATO, jest jednak przeciwnikiem udziału podmiotów pozaeuropejskich w projektach Europejskiego Funduszu Obrony (EDF) i stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie bezpieczeństwa (PESCO).

W kwestiach instytucjonalnych Wysoki Przedstawiciel zajmie się poprawą współpracy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) z państwami członkowskimi. Borrell będzie najpewniej dążył do zwiększenia wagi regularnych spotkań w Brukseli z ministrami spraw zagranicznych, w celu lepszej koordynacji działań dyplomatycznych oraz formułowania bardziej proaktywnej polityki na szczeblu UE. Wprowadzi zapewne zmiany personalne i strukturalne wewnątrz ESDZ, które mogą spotkać się z krytyką, jeżeli okażą się nadmiernie faworyzować Hiszpanów. Prawdopodobnie, mimo nikłej szansy na sukces, będzie forsować odejście od zasady jednomyślności w decyzjach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na rzecz większości kwalifikowanej.

Wnioski. Kierowana przez Borrella unijna dyplomacja będzie prawdopodobnie bardziej niż dotychczas zaangażowana w relacje z państwami Afryki Północnej i Ameryki Łacińskiej. Borrell skupi się też na poprawie skuteczności polityki zagranicznej, co może oznaczać przede wszystkim silniejszą współpracę z państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi. Wyzwaniem pozostanie odejście od praktyk Mogherini w kwestii uprzywilejowywania rodaków w obsadzie stanowisk w ramach ESDZ. Jednak mało prawdopodobne jest, żeby Borrell – przedstawiciel państwa, które już obecnie posiada silną, w stosunku do pozostałych, reprezentację w Służbie – zmienił standardy w tym zakresie. Widoczna będzie natomiast odmienna retoryka polityczna – unijna dyplomacja najpewniej zyska bardziej stanowczy głos, niestroniący od krytyki działań innych krajów, włączając bliskich partnerów. Może to oznaczać wzrost napięć politycznych między państwami członkowskimi i utrwalić obecną zachowawczość w przekazywaniu inicjatywy politycznej unijnej dyplomacji.

Borrell będzie do pewnego stopnia realizował priorytety hiszpańskiej polityki zagranicznej. Skoncentruje się przede wszystkim na zwiększeniu wsparcia finansowego dla państw Afryki w celu ograniczenia nieuregulowanej migracji, co postulują również inne państwa UE, w tym Polska. Wysoki Przedstawiciel skupi się na poszukiwaniu nowych instrumentów współpracy z regionem, które zastąpiłyby nietrafione inicjatywy ostatnich lat.

Borrell będzie prowadził asertywną politykę wobec światowych mocarstw, w tym wobec USA. Z punktu widzenia Polski istotne jest, że nie będzie przeciwnikiem restrykcyjnej polityki względem Rosji. Jednak nikłe są szanse na inicjowanie przez niego działań zmierzających do jej zaostrenia. Prawdopodobnie nie będzie też blokować innych inicjatyw z zakresu polityki wschodniej, jak np. wzmocnienia Partnerstwa Wschodniego. Jednak środki na jej prowadzenie mogą zostać zredukowane w wyniku spodziewanego zwiększenia funduszy na pomoc rozwojową dla krajów Afryki.