

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

516. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 27 I 28 KWIETNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nowej strategii na rzecz polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 264/01)

Sprawozdawca: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Dnia 21 stycznia 2016 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

nowej strategii na rzecz polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa UE

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 28 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 190 do 10 (50 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zgadza się z potrzebą dokonania przeglądu obecnej europejskiej strategii bezpieczeństwa (ESB) z 2003 r., tak aby odpowiadała ona kontekstowi międzynarodowemu, który uległ zasadniczej zmianie. Jako organ doradczy instytucji europejskich i przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego uważa za konieczne, aby w procesie opracowania nowej strategii zasięgano jego opinii oraz wykorzystywano ustrukturyzowany udział społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem EKES-u należałoby częściej przeprowadzać przeglądy globalnej strategii. Przykładowo co pięć lat, w koordynacji z kadencją Parlamentu i Komisji.

1.2 UE stawia czoła sytuacjom kryzysowym, których zasadnicze cechy to dezintegracja społeczna, współzależność, słabość instytucjonalna i nierówność o charakterze globalnym. Weszliśmy w erę, w której wykluczenie społeczne jest kluczowym czynnikiem konfliktów, w odniesieniu do którego interwencja wojskowa jest w oczywisty sposób niewystarczająca.

1.3 Coraz większa konkurencja w wymiarze geopolitycznym i geogospodarczym oraz wysiłki niektórych potęg zmierzające do podziału świata na strefy wpływów oddziałują na europejski model strategiczny oparty na współpracy i pozytywnej warunkowości, co wymaga jego dostosowania.

1.4 Zdaniem EKES-u w tak złożonej sytuacji międzynarodowej Europejczycy będą zdolni do obrony swoich wartości i interesów wyłącznie poprzez dalsze ujednoczenie celów, kierunków polityki i środków. Europejska polityka zagraniczna zaczyna się w domu, ponieważ polityki zewnętrznej nie da się oddzielić od polityki wewnętrznej.

1.5 Obywatele europejscy przestaną odczuwać obecne rozczarowanie, poczują się Europejczykami i zaangażują się na rzecz Unii, jeśli skieruje się ona w innym kierunku i zacznie upowszechniać swoją wolność, bezpieczeństwo i dobrobyt, pełniąc rolę obrońcy równości, zarówno w Europie, jak w reszcie świata.

1.6 Niezbędne jest zwiększenie politycznej integracji Europy, aby móc myśleć o suwerenności w zglobalizowanym świecie, aby podejmować decyzje w celu odzyskania entuzjazmu dla integracji europejskiej i odnowienia umowy społecznej oraz aby rozwiązać problem deficytu demokratycznego.

1.7 Polityka zagraniczna i wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony, które należałoby zaopatrzyć w większe środki, wymagają stosowania elastyczniejszych metod pracy, które byłyby jednocześnie lepiej skoordynowane pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami europejskimi.

1.8 Obrona UE wymaga większej koordynacji i wspólnego planowania w perspektywie przyszłej europejskiej unii obronnej. W tym celu konieczne są większe środki finansowe oraz rozwój europejskiego sektora obronnego. Trzeba również unikać powielania wydatków dzięki łączeniu instrumentów i dzieleniu się nimi (*pooling and sharing*). Kluczowe jest także lepsze zarządzanie i spójna struktura instytucjonalna, obok promowania szeroko zakrojonych wspólnych projektów. Nie może to naruszać stosunków transatlantyckich ani ścisłej współpracy z sojusznymi i organizacjami, w skład których wchodzi większość państw UE, jak np. z NATO.

1.9 Zdaniem EKES-u priorytety nowej globalnej strategii powinny być następujące: a) wzmocnienie drogi do członkostwa krajów kandydujących, zwłaszcza z Bałkanów Zachodnich, oraz stabilizacja wschodniego i południowego sąsiedztwa, z uwzględnieniem przepływów migrantów i uchodźców; b) prowadzenie wzmocnionej, skuteczniejszej i bardziej dostrzegalnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w oparciu o silną i lepiej określoną europejską bazę technologiczno-przemysłową sektora obronnego (EDTIB); c) wzmocnienie skutecznego, zreformowanego wielostronnego systemu na rzecz bezpieczeństwa, zarządzania społeczno-gospodarczego oraz rozwoju; d) promowanie handlu i inwestycji. Wymienione priorytety muszą być podporządkowane dwóm wymiarom przekrojowym: szeroko rozumianemu zrównoważonemu rozwojowi i wzmocnieniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.10 UE ze swoją tradycyjną wielostronną dyplomacją prewencyjną powinna być siłą normalizującą i działającą konstruktywnie, promującą rządy sprzyjające integracji i opowiadającą się za uczestnictwem gospodarek wschodzących w instytucjach wielostronnych.

1.11 Zasadniczym celem globalnej strategii UE, która zrodziła się, by umocnić pokój w Europie, powinno być utrzymywanie i krzewienie pokoju. Kluczowe dla tego celu są polityka bezpieczeństwa i obrony, działania dyplomatyczne i rola społeczeństwa obywatelskiego.

1.12 W odniesieniu do kryzysu uchodźczego EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma opracowanie przez UE wspólnej polityki uchodźczej, azylowej i imigracyjnej, którą realizowałaby jedna instytucja europejska. Zapewniłoby to wspólne, proporcjonalne i solidarne wywiązywanie się przez europejskie państwa z ich zobowiązań.

1.13 EKES sądzi, że należy wprowadzić zmiany w systemie przydzielania europejskich środków na rzecz rozwoju, aby uczynić je elastyczniejszymi, wielofunkcyjnymi i dostosowanymi do konkretnych okoliczności.

1.14 Szereg porozumień handlowych na wielką skalę będących w trakcie negocjacji lub procesu ratyfikacji, oprócz aspektów czysto handlowych, nabiera niekwestionowanego znaczenia geopolitycznego. Podstawowym elementem przyszłej globalnej strategii UE będzie zajęcie się oddziaływaniem geopolitycznym tego rodzaju porozumień, wzmocnienie relacji wielostronnych i unikanie napięć między blokami handlowymi. Z uwagi na to, że porozumienia te mają wpływ na styl życia, w opinii EKES-u należy zająć się wnioskami i wątpliwościami w odniesieniu do tych porozumień przedstawianymi przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz przez ogół obywateli.

1.15 Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego, jego działań i powiązań równoległych do działań dyplomatycznych ma zdaniem EKES-u zasadnicze znaczenie dla wdrożenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Dlatego Komitet wzywa do jednoznacznego włączenia tego elementu do celów priorytetowych WPZiB.

1.16 Uważamy, że EKES, jako organ doradczy instytucji europejskich i przedstawiciel wszystkich dużych organizacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich, jest najlepiej przygotowany do pełnienia funkcji znaczącego partnera instytucji UE zaangażowanych we wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, w szczególności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisji Europejskiej.

1.17 W związku z tym Komitet proponuje wspólne przeanalizowanie wspomnianych priorytetów i sposobu sformalizowania współpracy między ESDZ a EKES-em.

1.18 Komitet oferuje ESDZ swą pomoc w opracowaniu sprawozdania oceniającego na temat aktualnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w politykę zagraniczną UE.

1.19 Proponujemy zorganizowanie w siedzibie EKES-u, w obecności wysokiej przedstawiciel, dorocznego wysłuchania na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z udziałem głównych europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2. Nowy kontekst działań zewnętrznych Unii

2.1 EKES zauważa, że niezbędna jest strategia obejmująca wszystkie instrumenty działań zewnętrznych UE, w tym w zakresie bezpieczeństwa i obrony, w obrębie spójnych i zaktualizowanych ram ogólnych. W związku z tym konieczne są zmiany celów, priorytetów, interesów i instrumentów europejskich działań zewnętrznych z zachowaniem całościowej perspektywy wykraczającej poza podejście fragmentaryczne i opór na szczeblu krajowym oraz wzmacniającej koordynację i elastyczność ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2.2 Pomimo znaczących postępów społecznych w różnych kwestiach objętych milenijnymi celami rozwoju, inne zjawiska, takie jak utrata znaczenia Zachodu, konsolidacja nowych sił wschodzących, rosnące oddziaływanie technologii informacyjnych, tendencje demograficzne i zwiększanie się nierówności czynią bardziej złożonym światowy kontekst geopolityczny, w którym trudniej będzie upowszechnić model oparty na normach i wartościach społeczeństw otwartych. Zachodzi to w ramach instytucji wielostronnych, które nie dostosowały się do nowego wielobiegunowego świata. W konsekwencji normy międzynarodowe ulegają destrukcji, a jednocześnie zmieniają się wymiary znaczenia geopolityki. Większa liczba podmiotów, łącznie z podmiotami niepaństwowymi i przedsiębiorstwami ponadnarodowymi, oraz rozwój technologii przełomowych, utrudnia ustanowienie strategicznej agendy i zarządzanie złożonymi środowiskami.

2.3 Najpilniejsze wyzwania stojące przed UE to: zarządzanie przepływami migracyjnymi, zabezpieczenie Europy przed zagrożeniem terrorystycznym, a także zapobieganie możliwej agresji militarnej oraz cyberagresji wobec państw członkowskich UE. Inne wyzwania, zagrożenia i niebezpieczeństwa mają obecnie charakter zasadniczo globalny: zmiana klimatu, kryzysy finansowe i gospodarcze, uchylanie się od opodatkowania, korupcja, przestępczość zorganizowana, pandemie, kryzysy humanitarne itp. Unia musi odegrać swoją rolę w każdej z tej dziedzin. WPZiB musi stać się skutecznym narzędziem w o wiele większym stopniu niż obecnie, w celu ochrony interesów Unii i państw członkowskich, co ma zasadnicze znaczenie dla szerszego zaangażowania się tych państw w politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE. Jak stwierdziła wysoka przedstawiciel i wiceprzewodnicząca: „Potrzeba nam strategii proaktywnie chroniącej naszych interesów, mając na uwadze, że integralną częścią naszych interesów jest upowszechnianie naszych wartości”.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zewnętrznego wymiaru odnowionej strategii lizbońskiej (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 41).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Nowa polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa UE a rola społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 56).

2.4 Od uruchomienia strategii z 2003 r. miały miejsce dwie znaczące zmiany strukturalne.

2.4.1 Pierwsza z nich wiąże się z faktem, że mamy do czynienia z sytuacjami kryzysowymi, których zasadnicze cechy to dezintegracja społeczna, współzależność, słabość instytucjonalna i nierówność o charakterze globalnym. Obecnie globalizacja wiąże się z bliskością, widocznością oraz gęstością zaludnienia. Nierówność stała się parametrem globalnym. To natężenie kontrastów społecznych leży u podstaw masowego przemieszczania się. Coraz większa unifikacja świata jednocześnie pełnego skrajnych nierówności jest źródłem niestabilności i niepewności. Weszliśmy w erę konfliktów wykluczenia społecznego, w odniesieniu do których interwencja wojskowa jest w oczywisty sposób niewystarczająca. Stoimy przed kwestią społeczną na skalę światową, którą trzeba zdiagnozować, a następnie na nią zareagować, jak uczyniono w XIX i XX wieku w krajach europejskich, a w kontekście międzynarodowym poprzez pionierską deklarację filadelfijską z 1944 r. W tym celu konieczne będzie opracowanie strategii politycznych w dziedzinie przepisów, solidarności i współpracy.

2.4.2 Druga zmiana polega na ponownym zwiększeniu się znaczenia konkurencji geopolitycznej, nie tylko w europejskim sąsiedztwie. Zależymy od naszego położenia geograficznego. Konflikty np. na Ukrainie, w Syrii, Iraku, Libii czy w regionie Sahelu dotyczą nas bezpośrednio z punktu widzenia handlu, terroryzmu dżihadzkiego, dostaw energii czy przemieszczania się uchodźców lub migrantów. Ma to wpływ na strategiczny model europejski, oparty na współpracy i pozytywnej warunkowości.

2.4.3 Nadal aktualne jest stwierdzenie zawarte w obecnej strategii: „najlepszą gwarancją naszego bezpieczeństwa jest świat złożony z dobrze rządzonych państw demokratycznych”. Jednak strategia ta uwidoczniała niektóre niedociągnięcia: 1) ogólnie rzecz biorąc, opisana koncepcja nie doprowadziła do spodziewanych rezultatów, z wyjątkiem niektórych przypadków, związanych zwłaszcza z procesami przystąpienia do UE; 2) istnieją inne wizje opracowane na podstawie konkretnych interpretacji religii, jak ma to miejsce w przypadku samozwańczego Państwa Islamskiego, lub na podstawie swoistego autorytarnego nacjonalizmu, jak w przypadku Rosji, Chin (wielkich potęg bezpośrednio wpływających na szeroko rozumiane sąsiedztwo UE, których koncepcja geopolityki opiera się na strefach wpływu); 3) często nie uwzględniano różnorodności państw, z którymi UE chciała się stowarzyszyć; 4) często mieliśmy do czynienia z niespójnością między przesłaniem UE a prowadzoną przez nią polityką; 5) nie uwzględniano w wystarczającym stopniu faktu, że demokracji i praworządności nie można wprowadzić z zewnątrz, tylko muszą one powstać samoistnie wewnątrz danego państwa.

2.5 Z myślą o ochronie swoich uniwersalnych zasad i wartości, UE powinna dostosować swoją strategię, tak by bardziej skutecznie je propagować za pomocą koncepcji zwanej przez ESDZ „idealizmem pragmatycznym”.

3. Polityka zagraniczna zaczyna się w domu

3.1 Powszechnie przyjmuje się, że polityka zagraniczna jest przedłużeniem polityki wewnętrznej. Dlatego ich skuteczność wymaga, by miały one te same cele oraz były zintegrowane, skoordynowane i spójne w swoich najważniejszych wspólnych aspektach. Zdaniem EKES-u dwa kluczowe filary globalnej strategii w zakresie unijnej polityki zagranicznej buduje się w domu.

3.1.1 Pierwszym z nich jest podstawowy element atrakcyjności UE na świecie – jej model życia oparty na wolności, prawach człowieka i spójności społecznej całej ludności. Nierealistyczne wydaje się myślenie o lepiej ustrukturyzowanej, wspólnej i skutecznej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE bez odwrócenia procesu wzrostu nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy jej członkami, osłabienia jej modelu społecznego, objawów braku solidarności i zaufania, wycofywania się w stronę przestrzeni narodowych, trudności w podejmowaniu wspólnych decyzji, rosnącego braku zaangażowania obywateli czy rozwoju ruchów populistycznych, ksenofobicznych i eurofobicznych. Należy koniecznie wzmocnić zintegrowanie Europy na szczeblu politycznym, prawdopodobnie uciekając się do wzmocnionej współpracy przewidzianej w Traktatach, aby móc aspirować do suwerenności w zglobalizowanym świecie, podejmować decyzje, które przywrócą entuzjazm w stosunku do europejskiego projektu, odnowić umowę społeczną i zrównać proces podejmowania decyzji z demokracją.

3.1.2 Drugi filar odnosi się do dalszej integracji europejskiej i ustanowienia wspólnych polityk i instrumentów w takich dziedzinach działań jak przepływy migracyjne, dostawy energii, zmiana klimatu, międzynarodowy terroryzm, bezpieczeństwo żywnościowe, polityka handlowa, walka z przestępczością zorganizowaną, skuteczny europejski plan inwestycji i tworzenia miejsc pracy, europejski wymiar społeczny czy ukończenie tworzenia rynku wewnętrznego. Obywatele europejscy przestaną odczuwać obecne rozczarowanie, poczują się Europejczykami i zaangażują się na rzecz Unii, jeśli skieruje się ona w inną stronę i zacznie upowszechniać swoją wolność, bezpieczeństwo i dobrobyt, pełniąc rolę obrońcy równości, zarówno w Europie, jak w reszcie świata.

3.2 Zdaniem EKES-u dopracowanie europejskiego jednolitego rynku (polityki przemysłowej, systemu finansowego, polityki w dziedzinie telekomunikacji i transportu, technologii cyfrowych, przemysłu obronnego) jest dla UE priorytetem. Ponadto polityka zagraniczna powinna zająć się rosnącą liczbą kwestii związanych z innymi politykami UE, w tym polityką społeczną, środowiskową, energetyczną, cyfrową, gospodarczą, transportową i przemysłową. Musimy również opracować długofalową wizję dla UE, której centralnym filarem byłaby zagraniczna polityka gospodarcza, a celem promowanie handlu i inwestycji. Ponadto bardzo pilne jest opracowanie wspólnej polityki energetycznej, a także wspólnej polityki w dziedzinie migracji i azylu.

3.3 UE, w nowej konfiguracji geopolitycznej na świecie, nie ma wyboru i musi rozwijać swoje zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Wymaga to bez wątpienia bardziej zintegrowanej polityki zagranicznej – znaczenie poszczególnych państw członkowskich na szczeblu międzynarodowym stopniowo się zmniejsza, a wspólne działanie jest korzystne dla wszystkich – i wiąże się z nadaniem większego znaczenia europejskiej polityce obronnej. Należy to zrealizować przy założeniu znacznie szerszej koncepcji bezpieczeństwa i obrony wykraczającej poza użycie siły. Trzeba jednak również stwierdzić, że choć polityka obronna służy prewencji i pełni funkcję odstraszającą, to jest również narzędziem wykorzystywanym w ostateczności, kiedy nie ma innego sposobu na obronę żywotnych interesów i spełnienie obowiązku obrony. Wymaga to większego i lepszego wykorzystania zasobów. Choć w UE istnieje 28 różnych struktur wojskowych, przeznaczają one na ten cel 40 % sumy, jaką na obronę narodową wydają Stany Zjednoczone. Ponadto mamy do czynienia m.in. ze znacznym powielaniem działań i słabym rozwojem przemysłu obronnego. Wymaga to większych nakładów finansowych oraz wspólnych narzędzi planowania i kontroli. Rządy i obywatele UE powinni mieć świadomość, że bezpieczeństwo, dobrobyt i wolność są ze sobą nierozdzielnie związane. Zwiększenie strategicznej autonomii UE w zakresie obronności nie może jednak być niezgodne lub sprzeczne ze stosunkami transatlantyckimi i musi wpisywać się w sojusze i organy, do których należy większość państw członkowskich UE, w szczególności NATO pozostające podstawą ich wspólnej obrony.

3.4 Europejska polityka obronna powinna koncentrować się na dwóch zasadniczych obszarach: 1) obecna sytuacja geopolityczna powoduje, że UE, jako gwarant bezpieczeństwa poza swoimi granicami, powinna skupić się na szerszym sąsiedztwie, wraz z promowaniem praw człowieka i wspieraniem rozwoju państw sąsiadujących; 2) należy wnieść wkład w zapewnienie swobodnego dostępu do światowych dóbr publicznych oraz w utrzymanie porządku międzynarodowego opartego na określonych normach.

3.5 Przemysł obronny UE musi pełnić istotną rolę w procesie budowania strategicznej niezależności Unii Europejskiej. Jej konkurencyjność stanowi wartość daleko wykraczającą poza interesy sektora prywatnego. Problem rozdrobnienia przemysłu obronnego musi zostać rozwiązany. Powodzenie tego procesu jest w dużym stopniu powiązane z zastosowaniem pewnych instrumentów o kluczowym znaczeniu, takich jak uruchomienie projektów współpracy, przydział odpowiednich środków na rzecz następnego działania przygotowawczego⁽³⁾ i ustanowienie specjalnej linii budżetowej w najbliższych wieloletnich ramach finansowych.

3.6 Teza, że stabilność naszego rzeczywistego sąsiedztwa – naszych sąsiadów i sąsiadów naszych sąsiadów – jest niezbędna dla naszej własnej stabilności, znajduje bardzo bezpośrednie zastosowanie w przypadku zagrożenia terrorystycznego ze strony samozwańczego Państwa Islamskiego. Oznacza to na przykład, że znalezienie politycznego rozwiązania konfliktu w Syrii to zadanie, które przypada bezpośrednio Unii Europejskiej. Wymaga to bowiem zajęcia się jedną z przyczyn problemu, jak również ulepszenia koordynacji w dziedzinie zwalczania terroryzmu i działań wywiadowczych. Rzeczą konieczną jest intensyfikacja wymiany informacji między państwami członkowskimi, w tym utworzenie europejskiej służby wywiadowczej. Ponadto trzeba opracować kompleksową strategię zwalczania terroryzmu, która pozwoli przeanalizować jego przyczyny, uniknąć konfrontacji między światopoglądami religijnymi, a za to sprzyjać współpracy między społecznościami różnych wyznań w walce z fanatyzmem terrorystów. Szczegółne znaczenie ma to, by wspierać świat arabsko-muzułmański (najbardziej dotknięty atakami organizacji mylnie zwanej Państwem Islamskim), tak aby powstał przeciwko temu zagrożeniu we własnym łonie. Europejska strategia walki z terroryzmem powinna też obejmować przeciwdziałanie sprzedaży broni i nielegalnemu handlowi nią czy eliminowanie źródeł finansowania. Pozytywną rolę w tym przedsięwzięciu mogą odgrywać stosunki między społeczeństwem obywatelskim UE a krajami położonymi w naszym szerszym rozumianym sąsiedztwie.

⁽³⁾ Komisja Europejska we współpracy z Europejską Agencją Obrony przygotowuje działanie przygotowawcze dotyczące badań związanych z WPZiB na lata 2017–2019.

3.7 Konieczna jest większa elastyczność działań zewnętrznych. Nie może ona jednak prowadzić do fragmentacji, tylko należy do niej dążyć poprzez pełne wykorzystywanie instrumentów przewidzianych w TUE i TFUE. Zachodzi więc potrzeba częstszego konstruktywnego wstrzymywania się od głosu przez państwa członkowskie w Radzie w dziedzinie WPZiB i WPBiO. W tym kontekście, jeśli chodzi o wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, EKES przypomina po raz kolejny o konieczności utrzymania pewnych wartości w dziedzinie polityki zagranicznej, w szczególności dotyczących poszanowania Karty Narodów Zjednoczonych. Jeżeli jednak w ramach istniejących instrumentów nie uda się znaleźć zadowalającego rozwiązania, konieczne będzie ustanowienie grup ad hoc z udziałem wysokiej przedstawiciel, lub innych organów instytucji europejskich, tak aby zasada jednomyślności nie paraliżowała możliwości Unii w dziedzinie polityki zagranicznej. Jako model dla innych sieci może służyć sieć zielonej dyplomacji, która została utworzona początkowo w celu włączenia celów środowiskowych do stosunków zewnętrznych UE i odegrała ważną rolę w mobilizowaniu i koordynacji unijnych działań dyplomatycznych przed konferencją COP21.

3.8 UE nie powinna czekać na kolejny kryzys, aby wyposażyć się w więcej środków w dziedzinie polityki zagranicznej. Środki te należy zsynchronizować z celami, by nie ulegały zasadniczym zmianom w zależności od koniunktury. Odpowiednie planowanie powinno umożliwić określenie obszarów, w których Unia jest niedostatecznie wyposażona. W ten sposób uda się uniknąć podejścia reaktywnego, które w ostatnich latach charakteryzowało działanie UE w wielu sytuacjach kryzysowych. Konieczne jest zwiększenie środków budżetowych UE przeznaczonych na działania zewnętrzne, w szczególności w dziedzinie działalności humanitarnej, związanej z migracją, rozwojowej, edukacyjnej, antyterrorystycznej i dyplomatycznej, a także wzmacnianie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4. Refleksja nad rolą UE na arenie międzynarodowej

4.1 EKES uważa, że nowa strategia wymaga przeglądu analizy sytuacji międzynarodowej dokonanej przez UE oraz roli, jaką chce ona pełnić w przyszłości. Kluczowe znaczenie ma opracowanie nowych wizji opartych na aktywnym zaangażowaniu w równość między obywatelami w wymiarze wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu; ważne jest również uwypuklenie mocnych stron UE. Wśród nich można wymienić status największego rynku wewnętrznego na świecie, aktywną politykę handlową, najlepiej na świecie finansowaną politykę w dziedzinie współpracy i pomocy humanitarnej, model życia oparty na poszanowaniu państwa prawa i zasadach demokracji, model społeczny oparty na spójności gospodarczej i społecznej, obronę modelu zrównoważonego rozwoju opierającego się na zwalczaniu nierówności i ochronie środowiska, w tym na ambitnych celach w zakresie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu.

4.2 Brak wewnętrznej spójności i woli politycznej ograniczały w przeszłości rolę UE na świecie. Unia nie aspiruje do roli supermocarstwa, tylko pragnie skuteczniej wykorzystywać swoją siłę. Oznacza to, że powinna skupić się na obszarach, w których jej działanie wnosi wartość dodaną i może oddziaływać w bardziej znaczący sposób, w szczególności w swoim najbliższym otoczeniu i instytucjach międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, MFW, Bank Światowy czy grupa G-20, gdzie działania państw członkowskich są skoordynowane w znikomym stopniu, co ogranicza ich potencjalny wpływ. EKES uważa w tym kontekście za pozytywny wniosek Komisji z października 2015 r. na rzecz jednolitej reprezentacji strefy euro w MFW i innych organizacjach międzynarodowych.

4.3 UE powinna kontynuować swoją tradycyjną wielostronną dyplomację prewencyjną i aspirować do bycia siłą normalizującą i działającą konstruktywnie. Podstawową cechą Unii na arenie międzynarodowej jest obrona globalnego porządku opierającego się na normach i otwartości. UE jako wielka potęga handlowa korzysta z sieci połączeń na świecie w dziedzinie energetyki, finansów, cyberprzestrzeni czy dróg morskich (około 90 % handlu zagranicznego UE odbywa się drogą morską). Bezpieczeństwo jądrowe i bezpieczeństwo energetyczne muszą pozostać w centrum uwagi.

4.4 Powinna również kontynuować współpracę w ramach różnych procesów integracji regionalnej, takich jak ECOWAS, ASEAN czy Mercosur.

4.5 UE powinna wzmacniać rządy demokratyczne i pluralistyczne, wspierając uczestnictwo gospodarek wschodzących w instytucjach wielostronnych, w celu łagodzenia napięć w sposób pokojowy i powstrzymywania tworzenia alternatywnych lub wrogich w stosunku do aktualnych mechanizmów rządzenia.

4.6 Unia Europejska musi stać na straży swych wartości i zasad, powszechności i niepodzielności praw człowieka, zwalczania kary śmierci oraz przemocy wobec kobiet i dziewcząt, a także ochrony praw osób o różnej tożsamości seksualnej (LGBTI). Unia powinna więc oprzeć swoją politykę zagraniczną i bezpieczeństwa na charakterystycznym dla niej modelu społecznym, który stanowi fundament jej bezpieczeństwa, wolności i dobrobytu.

5. Większe zaangażowanie w rozszerzone sąsiedztwo

5.1 Opracowywana obecnie globalna strategia powinna jasno odzwierciedlać znaczenie wschodniego i południowego sąsiedztwa Europy dla bezpieczeństwa i dobrobytu samego kontynentu europejskiego. Powinna ona także zapewnić UE większe oddziaływanie i wpływ na istotne przemiany zachodzące na tych obszarach, z możliwością reagowania na przepływy migrantów i uchodźców oraz regulowania tych przepływów. Wymienione priorytety muszą być podporządkowane dwóm wymiarom przekrojowym: zrównoważonemu rozwojowi i wzmocnieniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

5.2 Rozszerzone lub strategiczne sąsiedztwo (od regionu Sahelu po Zatokę Perską i od Azji Środkowej po Arktykę) stanowi obszar o kluczowym znaczeniu nie tylko dla europejskich działań zewnętrznych, lecz również dla wewnętrznego wymiaru państw członkowskich. Obszar ten doświadcza obecnie głębokiej dezintegracji społecznej i instytucjonalnej z wielu powodów, takich jak konflikty zbrojne, przymusowe przemieszczanie się, terroryzm międzynarodowy, rozpadanie się struktur państwowych, korupcja, przestępczość zorganizowana, nawrót autorytaryzmu, jak ma to miejsce w przypadku Turcji czy asertywność takich potęg jak Rosja oraz agresje militarne i hybrydowe. Wiąże się to poważnymi wyzwaniami strukturalnymi w perspektywie długoterminowej i silnym oddziaływaniem na Unię.

5.3 W tej niekorzystnej sytuacji UE musi ponosić większą odpowiedzialność za poprawę sytuacji gospodarczej, społecznej i w dziedzinie bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie. UE nie powinna rezygnować z obrony demokracji, państwa prawa oraz podstawowych praw człowieka i praw społecznych (które obejmują między innymi swobodę zrzeszania się i prawo do rokowań zbiorowych) w swoim sąsiedztwie. W tym celu kluczowe znaczenie ma wsparcie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, a także zachowanie jej niezależności.

5.4 EKES uważa za pozytywny przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa oraz stwierdzenie związku między niestabilnością, ubóstwem, nierównościami i brakiem możliwości, które mogą potęgować skłonność do radykalizacji postaw. W tym kontekście działania zewnętrzne mogą stworzyć synergię poprzez połączenie bezpieczeństwa, rozwoju i handlu. Dla osiągnięcia tego celu kluczowe znaczenie ma wyeliminowanie naruszeń prawa do zrzeszania się i swobody organizacji przedsiębiorców, pracowników lub organizacji trzeciego sektora. Ważne jest również rozwinięcie narzędzi wczesnego ostrzeżenia, aby zapobiegać potencjalnym przyszłym kryzysom.

5.5 EKES wzywa do utrzymania ścisłego, lecz nierestrykcyjnego podejścia w dziedzinie rozszerzenia i liberalizacji reżimu wizowego, zawsze uwarunkowanych kontrolowanymi reformami.

5.6 Z kwestią sąsiedztwa ściśle związany jest kontynent afrykański, który zdaniem EKES-u powinien zostać drugim priorytetowym obszarem geograficznym polityki zagranicznej UE. Nie tylko dlatego, że to w tym regionie powstaje wiele wyzwań, lecz również z uwagi na możliwości zawarcia sojuszy, które mogą przyczynić się do rozwoju gospodarczego i sprawowania rządów w skali światowej ⁽⁶⁾. Program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 oraz porozumienie klimatyczne z Paryża stanowią dobrą okazję do nawiązania i wzmocnienia partnerstw z krajami afrykańskimi.

⁽⁴⁾ REX/458 – opinia EKES-u pt. „Przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa”, przyjęta 25 maja 2016 r. (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie strategii rozszerzenia UE (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31).

⁽⁶⁾ REX/455 – opinia EKES-u pt. „Przyszłość stosunków UE z grupą państw AKP”, przyjęta 25 maja 2016 r. (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

5.7 Z geopolitycznego punktu widzenia, stabilność w naszym szeroko pojętym sąsiedztwie wiąże się również z zajęciem się wielkimi potęgami, które wywierają na nie największy wpływ, zwłaszcza Rosją i Chinami. Odnowiona asertywność Rosji i polityka Chin „Jeden pas i jeden szlak” (OBOR – szeroko zakrojone inwestycje w infrastrukturę łączności) sprawiają, że UE bardziej niż kiedykolwiek powinna przemawiać jednym głosem wobec tych dwóch potęg, a nie przedstawiać opinie 28 państw członkowskich.

5.8 W odniesieniu do kryzysu uchodźczego EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma opracowanie przez UE wspólnej polityki azylowej i uchodźczej, którą realizowałaby jedna instytucja europejska. Zapewniłoby to wspólne, proporcjonalne i solidarne wywiązywanie się przez europejskie państwa z ich zobowiązań. Wzmacnianie kanałów regularnej migracji ma podstawowe znaczenie zarówno dla zaspokojenia zapotrzebowania na zatrudnienie i schronienie, jak i zapotrzebowania na migrantów w UE w konsekwencji panujących w niej tendencji demograficznych, a także w celu zapobiegania handlu ludźmi. Konieczne jest również poszanowanie prawa międzynarodowego i unijnego, wspólnotowa reakcja na kryzys humanitarny, którego ofiarami są osoby, które już znajdują się na terytorium Unii, oraz zwiększenie środków przeznaczonych na ochronę wspólnych granic oraz akcje ratunkowe na morzu, a także utworzenie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jak zaproponowała Komisja Europejska.

6. Pobudzanie polityki rozwojowej UE

6.1 UE powinna dostosować swoją politykę wewnętrzną i zewnętrzną do celów programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030. W ramach swojej polityki rozwojowej UE powinna położyć szczególny nacisk na program działań z Addis Abeby. Porozumienie klimatyczne z Paryża wykazało, że świat w sposób nieunikniony kieruje się w stronę zielonej gospodarki. W procesie tym UE odgrywa pionierską rolę.

6.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem działania mające na celu skierowanie oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) do krajów najbiedziej rozwiniętych (LDC), finansowanie „nowego ładu na rzecz państw niestabilnych”, strategiczną ocenę pomocy na rzecz równości płci, zwiększenie dotacji na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i zobowiązania EBI w dziedzinie walki ze zmianą klimatu, jak również wsparcie finansowe dla krajów rozwijających się w wysokości 100 mld dolarów rocznie do 2020 r., zgodnie ze zobowiązaniami z porozumienia paryskiego.

6.3 Należy wzmocnić wymiar ekonomiczny europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie ograniczając się przy tym do obszaru handlu. Konieczne jest również wspieranie szkoleń, innowacji i przedsiębiorczości, ponieważ stabilizacja naszych sąsiadów wymaga ich rozwoju gospodarczego i społecznego. Takie państwa jak między innymi Tunezja, Liban lub Jordania powinny korzystać z planu rozwojowego umożliwiającego wzmocnienie ich gospodarki. Niesienie pomocy państwom trzecim w przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną, w tym poprzez skuteczny transfer technologii i współpracę, oferuje obopólne możliwości.

6.4 EKES odnotowuje, że zmiana klimatu jest czynnikiem przyczyniającym się do migracji wynikającej z niestabilności państwowej, braku bezpieczeństwa i niedoboru zasobów. UE musi wspierać kraje rozwijające się, zwłaszcza najbardziej podatne na zagrożenia, pomagając im w bezpośrednim przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną i wzmocnieniu ich odporności na zmianę klimatu.

6.5 EKES podkreśla, że pomimo aktualnej restrykcyjnej polityki fiskalnej w wielu państwach członkowskich cel wypłacania co najmniej 0,7 % dochodu narodowego brutto (DNB) w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej powinien być traktowany priorytetowo. Konieczne jest także zwiększenie spójności polityki na rzecz rozwoju i wspieranie koordynacji między państwami członkowskimi i instytucjami UE ⁽⁷⁾.

6.6 Konieczne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów w finansowanie celów zrównoważonego rozwoju, w tym społeczeństwo obywatelskie i instytucje finansowe na rzecz rozwoju. Należy również w większym stopniu włączyć partnerów społecznych w zarządzanie projektami ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Polityka rozwoju Unii Europejskiej: »Konsensus europejski«” (Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 79).

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Finansowanie rozwoju – stanowisko społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 49).

6.7 EKES uważa, że należy wprowadzić zmiany w systemie przydzielania europejskich środków na rzecz rozwoju, aby uczynić je elastyczniejszymi, wielofunkcyjnymi i dostosowanymi do konkretnych okoliczności. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie między innymi takich form współpracy, jak umowy ramowe, dotacje operacyjne i w systemie kaskadowym, umowy wieloletnie, fundusze przeznaczone na działania w sytuacjach wyjątkowych lub wdrażanie „zestawu narzędzi” określonego w ramach zorganizowanego dialogu⁽⁹⁾.

7. Nowe uwarunkowania dla handlu i inwestycji

7.1 EKES popiera wolny handel, jeden z filarów samej Unii Europejskiej. Zwraca jednocześnie uwagę na konieczność uwzględniania asymetrii między negocjującymi stronami i poszanowania podstawowych praw pracowniczych, a także norm środowiskowych. Jednocześnie nadal wspiera wielostronne podejście WTO do zasad handlowych. Uczestnictwo, na poziomie doradztwa oraz rzeczywiste, najbardziej reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zespołach opracowujących porozumienia należy zdaniem EKES-u poddać gruntownemu przeglądowi⁽¹⁰⁾.

7.2 Porozumienia na wielką skalę, takie jak TTP, CETA, TTIP, umowy o wolnym handlu z Japonią i Indiami czy RCEP nabywają obecnie – poza wymiarem czysto handlowym – niezaprzeczalnego wymiaru geopolitycznego. Przyciągają również coraz większą uwagę społeczeństwa obywatelskiego, z uwagi na fakt, że dotyczą zasad i norm o istotnym wpływie dla modele życia. Ma to szczególne znaczenie pod względem oddziaływania, w demokratycznym procesie podejmowania decyzji, na mechanizmy rozwiązywania kwestii różnic między inwestorami i państwami oraz komisjami współpracy legislacyjnej.

7.3 Wyzwaniem, przed którym stoi UE w tej dziedzinie, jest konieczność jednoczesnego wyjścia naprzeciw perspektywom ekonomicznym i geostrategicznym oraz zapewnienia europejskich przepisów i norm, usług publicznych i ochrony podstawowych obszarów regulacji politycznej, takich jak normy sanitarne, pracownicze i w dziedzinie ochrony środowiska⁽¹¹⁾. W swojej opinii EKES, podobnie jak społeczeństwo obywatelskie, przychyliła się do zdania, że ochronę inwestorów powinny zapewniać sądy powszechne lub, w przypadku ich braku, niezależny sąd międzynarodowy utworzony przez ONZ. Komitet popiera również rzeczywisty udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w porozumieniach, który jest powiązany z polityką przejrzystości informacyjnej w czasie rzeczywistym, zarówno w procesie negocjacji, jak i podejmowania decyzji dotyczących społeczeństwa obywatelskiego⁽¹²⁾.

8. Wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego jako podstawowego elementu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE

8.1 Zdaniem EKES-u zorganizowane społeczeństwo obywatelskie stanowi jeden z elementów składowych demokracji. Społeczeństwo obywatelskie posiadające swobody i prawa, z silnymi partnerami społecznymi, rzeczywiście uczestniczące w podejmowaniu decyzji oraz uznawane na poziomie instytucjonalnym ma podstawowe znaczenie dla dostępu do demokracji i jej wzmocnienia, unikania nadużyć władzy, sprzyjania rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej, krzewienia pokoju, walki o równość pod jej różnymi postaciami, upowszechniania i realizowania modelu zrównoważonego rozwoju oraz wzbogacania instytucjonalnego systemu demokratycznego. Ma również kluczowe znaczenie dla zacieśniania powiązań ze społeczeństwami obywatelskimi z innych krajów i regionów świata poprzez działanie równoległe do dyplomacji, co ma znaczenie dla zbliżenia historii, kultur, przekonań i globalnych celów.

8.2 Dlatego EKES wzywa do jednoznacznego włączenia tego elementu do celów priorytetowych WPZiB. W celu takiego wzmocnienia należy wykorzystać różne środki, takie jak fundusze współpracy i rozwoju praw człowieka, działania i wymogi dyplomatyczne, rzeczywiste i skuteczne uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w charakterze doradczym, a nie tylko biernym, w zespołach opracowujących umowy handlowe lub umowy o stowarzyszeniu, jako członkowie tych zespołów wnoszący wkład we wszystkie aspekty, wzmocnienie polityki ukierunkowanej na to, aby europejskie przedsiębiorstwa obecne w innych krajach lub regionach spełniały wymogi podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy i opracowywały polityki w dziedzinie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, których broni UE.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie „Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w politykę rozwojową UE oraz we współpracę na rzecz rozwoju” (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 28).

⁽¹⁰⁾ List przewodniczącego Henri Malosse'a do komisarzy Cecili Malmström z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie przekazania oceny i zaleceń dotyczących grup doradczych przy układach o stowarzyszeniu.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u pt. „Handel z korzyścią dla wszystkich: w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”. Zob. Dz.U., s. 123.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Ochrona inwestorów i rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem w umowach handlowych i inwestycyjnych między UE a państwami trzecimi” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 45).

8.3 EKES uważa w związku z tym za konieczne angażowanie europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w określanie i realizację celów i priorytetów WPZiB. Komitet sugeruje, że rolę społeczeństwa obywatelskiego można ulepszyć:

- poprzez wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego w sąsiedztwie europejskim, z myślą o wsparciu procesów stabilizacji i demokratyzacji,
- poprzez lepsze łączenie partnerów na podstawie kryteriów zgodnych z europejskim modelem społecznym, a konkretnie rzecz biorąc, uznając równość partnerów społecznych,
- wzmacniając organy uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, np. rady społeczno-gospodarcze,
- poprzez zredukowanie deficytu dialogu obywatelskiego i społecznego w krajach EPS,
- sprzyjając rozwojowi regionalnych organizacji sektorowych, jak to ma miejsce w takich dziedzinach jak gospodarka społeczna, organizacje biznesowe, związki zawodowe, organizacje rolnicze, propagowanie przedsiębiorczości kobiet, prawa człowieka itp.,
- w większym stopniu poddając działania zewnętrzne Unii kontroli i monitorowaniu przez europejskie społeczeństwo obywatelskie,
- skuteczniej angażując społeczeństwa obywatelskie w umowy handlowe, stowarzyszenia i partnerstwa,
- wspierając tworzenie warunków sprzyjających udziałowi organizacji społeczeństwa obywatelskiego państw trzecich w polityce rozwojowej,
- angażując społeczeństwa obywatelskie w politykę w zakresie azylu i uchodźców z punktu widzenia integracji i walki z ksenofobią,
- poprzez skoordynowanie udziału różnych uczestników społeczeństwa obywatelskiego (przedsiębiorców, związków zawodowych, organizacji społeczno-gospodarczych trzeciego sektora, organizacji pozarządowych) w bardziej ustrukturyzowany i mniej zrzeszeniowy sposób.

9. Rola EKES-u

9.1 Uważamy, że EKES jako organ doradczy instytucji europejskich i przedstawiciel wszystkich dużych organizacji społeczeństwa obywatelskiego państw wchodzących w skład UE może najlepiej wypełnić funkcję znaczącego partnera ESDZ oraz Komisji Europejskiej w zakresie wzmocnienia i dalszego rozwoju skutecznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Potwierdzeniem tego przekonania jest trójstronna struktura Komitetu oraz jego globalna wizja, szerokie doświadczenie i relacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z różnych części świata, które w większości opierają się na mandacie otrzymanym w ramach różnego rodzaju umów międzynarodowych podpisanych przez UE: układów o stowarzyszeniu, partnerstwach strategicznych, umów o wolnym handlu, porozumień z krajami kandydującymi do przystąpienia ⁽¹³⁾.

9.1.1 Proponujemy zorganizowanie w siedzibie EKES-u, w obecności wysokiej przedstawiciel, dorocznego wysłuchania na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z udziałem głównych europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

9.2 EKES uważa, że byłoby bardzo wskazane nawiązać strategiczną relację z ESDZ, opierającą się na obopólnym przekonaniu o znaczeniu społeczeństwa obywatelskiego w kontekście polityki zagranicznej UE, a w szczególności realizacji określonych celów priorytetowych. W związku z tym EKES proponuje wspólne przeanalizowanie wspomnianych priorytetów i sposobu sformalizowania współpracy między ESDZ a Komitetem.

9.3 EKES może wesprzeć ESDZ w opracowaniu sprawozdania oceniającego na temat aktualnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w politykę zagraniczną UE.

9.4 W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa EKES zacieśni współpracę z organizacjami ONZ, takimi jak MOP czy FAO.

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹³⁾ EKES posiada obecnie 23 struktury międzynarodowe oraz monitorujące kwestie międzynarodowe.