

Damian Szacawa

Reforma Rady Państw Morza Bałtyckiego głównym zadaniem prezydencji Danii

1 lipca Dania objęła roczną prezydencję w Radzie Państw Morza Bałtyckiego (RPMB). Dotychczas priorytety i struktury RPMB zostały dwukrotnie przeformułowane. Głównym zadaniem Danii będzie ukończenie procesu reform RPMB i dostosowanie jej do nowych wyzwań, związanych z promocją dialogu i polityką spójności w regionie Morza Bałtyckiego (RMB).

Poprzednie reformy RPMB. RPMB od utworzenia w 1992 r. jest jedną z najbardziej znaczących struktur regionalnych na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej i Północnej. Jej istotą jest stworzenie forum koordynacji i zarządzania projektami w celu wzmocnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w RMB. RPMB to przykład organizacji, która w ciągu swojej przeszło 27-letniej historii wielokrotnie musiała się przystosować do bieżącej sytuacji międzynarodowej. Określone w Deklaracji RPMB z 1992 r. dziedziny współpracy zostały zrewidowane w wyniku rozszerzenia Unii Europejskiej (UE), kryzysu ekonomicznego oraz narastających wyzwań dla bezpieczeństwa regionalnego. Na szczycie w Rydze w czerwcu 2008 r. zdecydowano o pięciu długoterminowych priorytetach współpracy w regionie, w skład których wchodzi: ochrona środowiska, rozwój gospodarczy, energia, edukacja i kultura oraz bezpieczeństwo cywilne i wymiar ludzki.

Ostatnia jak dotąd reforma priorytetów miała miejsce w czerwcu 2014 r. Postanowiono wówczas, iż wszystkie działania podejmowane przez RPMB muszą być zgodne z jednym z trzech priorytetów, do których zaliczono tożsamość regionalną, zrównoważony i dobrze prosperujący region oraz bezpieczny i stabilny region. Oprócz realizacji priorytetów długoterminowych każde z państw sprawujących roczne przewodnictwo (tzw. prezydencję) w RPMB ma możliwość realizacji tzw. priorytetów sektorowych.

Etap „zero”: raport Grupy ds. Wizji RPMB. Obecne starania dotyczące reformy RPMB zostały zapoczątkowane decyzją Rady przyjętą 20 czerwca 2017 r. w Reykjavíku. Zapadła wówczas decyzja o utworzeniu Grupy ds. Wizji RPMB, składającej się z dwunastu przedstawicieli państw członkowskich i UE. Zasadniczym efektem ich prac był raport końcowy pt. „Wizja dla regionu Morza Bałtyckiego po 2020”. Zawiera on liczne wskazówki dotyczące niezbędnych reform, które pozwoliłyby na zwiększenie znaczenia RPMB w dialogu politycznym, a także rozwijanie praktycznej współpracy w RMB. Zgodnie z tą wizją, RMB w 2042 r. będzie przedstawiany jako rozwiązanie modelowe dla stosunków regionalnych opartych na współpracy. Dotyczy to zarówno obowiązujących norm, jak i działań realizowanych przez państwa i podmioty niepaństwowe na czterech płaszczyznach: ekologicznej, gospodarczej, społecznej oraz bezpieczeństwa.

Autorzy raportu wyrazili przekonanie, że RPMB wciąż może odgrywać kluczową rolę w regionie. W obliczu narastających napięć międzynarodowych szczególnego znaczenia nabiera unikatowa struktura członkostwa. Żaden inny format współpracy regionalnej nie obejmuje państw należących do UE, państw pozostających poza UE, takich jak Rosja, Norwegia i Islandia, oraz samej UE (reprezentowanej przez Komisję Europejską). Dzięki temu RPMB dysponuje przewagą komparatywną, która daje jej możliwość inicjowania i wspierania rozwoju współpracy regionalnej na płaszczyźnie i poziomie dostosowanym do potrzeb państw członkowskich. Z możliwości tych RPMB wielokrotnie korzystała już w przeszłości, umożliwiając państwu członkowskim współpracę np. w obszarze bezpieczeństwa nuklearnego czy też przestrzeganie praw mniejszości narodowych.

Mając na uwadze ww. uwarunkowania, członkowie grupy sformułowali siedem kluczowych rekomendacji: 1) RPMB powinna pozostać stabilnym forum, umożliwiającym dialog polityczny na wysokim szczeblu oraz wymianę informacji dotyczących wspólnych problemów; 2) RPMB powinna pełnić pomocniczą rolę w organizowaniu spotkań szefów państw i rządów należących do RMB, które to spotkania będą wskazywały polityczne kierunki działania wszystkim strukturom współpracy regionalnej; 3) istniejące zasoby oraz zdolności Sekretariatu RPMB w Sztokholmie powinny zostać rozwinięte tak, aby mógł on przygotowywać ekspertyzy w zakresie najważniejszych problemów i wyzwań regionalnych; 4) konieczne jest zwiększenie finansowania działalności RPMB, co wpłynie na wzrost zaangażowania w opracowywanie i wdrażanie projektów, a także poszukiwanie zewnętrznych źródeł finansowania; 5) Sekretariat RPMB, mający największe rozeznanie w aktywności innych struktur w RMB, powinien przedstawić analizę i audyt operacyjny dotyczące możliwości stworzenia synergii regionalnych; 6) RPMB powinna działać na rzecz zbliżenia strategii regionalnych, które obowiązują w UE i Rosji; 7) należy zintensyfikować praktyczną współpracę z Białorusią w zakresie ochrony środowiska, edukacji oraz obrony cywilnej, a w przyszłości rozważyć członkostwo tego państwa w RPMB.

Etap pierwszy: prezydencja Szwecji (VII 2017 – VI 2018). Na podstawie raportu Grupy ds. Wizji w okresie prezydencji Szwecji opracowano główne kierunki reformy RPMB. 18 czerwca 2018 r. zostały one zaakceptowane przez ministrów spraw zagranicznych i przedstawicieli wyższego stopnia państw członkowskich RPMB i UE w Deklaracji sztokholmskiej. Wskazano w niej, iż proces reformy RPMB powinien uwzględniać trzy główne kierunki: 1) zwiększenie ukierunkowania i elastyczności w działaniach RPMB; 2) usprawnienie współpracy z innymi strukturami międzynarodowymi aktywnymi w RMB oraz 3) umożliwienie uzyskania konkretnych rezultatów w obszarach, w których RPMB jest wyjątkowo przygotowana do wniesienia wartości dodanej.

Etap drugi: prezydencja Łotwy (VII 2018 – VI 2019). Ocena przedstawionych rekomendacji oraz dalsze prace dotyczące określenia sposobu ich implementacji były jednym z głównych wyzwań, przed którymi stanęła Łotwa. Efektem tych prac było przyjęcie Deklaracji z Jurmały oraz zatwierdzenie tzw. mapy drogowej reformy RPMB, do czego doszło 3 czerwca 2019 r. podczas spotkania przedstawicieli państw członkowskich RPMB oraz UE.

Deklaracja z Jurmały stanowi mandat dla Komitetu Wyższych Urzędników (KWU) RPMB do zakończenia procesu reformy do końca prezydencji Danii w czerwcu 2020 r. Natomiast tzw. mapa drogowa zawiera opis konkretnych działań wraz ze sposobem ich wdrożenia. Wymagać to będzie wprowadzenia zmian w „Zakresie działania RPMB” i/lub w „Zakresie działania Sekretariatu RPMB”. Oba dokumenty pochodzą z 2009 r. i zawierają szczegółowe postanowienia odnośnie do funkcjonowania samej organizacji oraz jej Sekretariatu. Bardzo możliwe jest również przyjęcie wytycznych operacyjnych dotyczących rozwijania praktycznej współpracy na różnych poziomach pomiędzy RPMB a innymi podmiotami. Zmiany te pozwolą na dostosowanie formatu i poziomu spotkań przedstawicieli państw członkowskich i UE do omawianych zagadnień, tak aby doprowadzić do jak największej efektywności działań. Oznacza to, że częstotliwość szczytów będzie determinowana przez rozwój sytuacji w RMB, a ciągłość dialogu politycznego zapewnią spotkania Rady. Ponadto większa aktywność RPMB w relacjach z innymi strukturami regionalnymi (tzw. dialog strukturalny) pozwoli na skuteczniejszą wymianę informacji i doświadczeń oraz wzmocnienie spójności, co z kolei przełoży się na unikanie nakładania się kompetencji i działań aktorów regionalnych.

Etap trzeci: prezydencja Danii (VII 2019 – VI 2020). Minister spraw zagranicznych Danii Jeppe Kofod nie przedstawił jeszcze pełnego programu prezydencji Danii w RPMB. W połowie lipca zaznaczył jednak, iż Dania czuje się szczególnie zobowiązana (ze względu na inicjatywę utworzenia RPMB) do podkreślania znaczenia RPMB jako forum regionalnego dialogu i miejsce budowy wzajemnego zaufania. Przeprowadzana reforma powinna także zapobiec duplikacji struktur regionalnych, dzięki czemu środki publiczne będą efektywniej wydatkowane. W okresie prezydencji Danii istotne będzie również zajęcie się przeglądem działań poszczególnych struktur roboczych RPMB i wypracowaniem strategii na nowe lata, zwłaszcza w odniesieniu do Grupy Ekspertckiej ds. Polityki Morskiej (mandat wygasa z końcem 2019 r.) czy też Grupy Ekspertckiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych oraz Grupy Zadaniowej ds. Zwalczenia Handlu Ludźmi (mandat wygasa z końcem 2020 r.). W kontekście reformy szczególnie istotne będą spotkania KWU, z których pierwsze zaplanowane jest na 27 września.

Wnioski. Dotychczasowa ewolucja stosunków międzynarodowych w RMB wymuszała na RPMB adaptację do nowych parametrów środowiska międzynarodowego. Pomimo pojawiających się co jakiś czas opinii mówiących o wypełnieniu już zadań przez RPMB, organizacja ta wciąż jest potrzebna państwom członkowskim.

Oceniając dotychczasowe działania podjęte po 2017 r., należy podkreślić, iż oznaczają one zwiększenie roli i znaczenia RPMB w regionie. Warto zwrócić uwagę na to, że jest to proces – Dania ma za zadanie zakończyć reformę RPMB w oparciu o ustalenia międzyrządowe i wytyczne, które zostały wypracowane w okresie prezydencji Szwecji i Łotwy. Pomimo tego, iż kolejna prezydencja Polski w RPMB przypadnie dopiero na lata 2026-2027, już dziś należy zwracać szczególną uwagę na możliwość intensyfikacji współpracy w tym regionie. Dotychczasowy kierunek reformy RPMB jest zgodny ze Strategią Polityki Zagranicznej Polski na lata 2017-2021, zakładającą wzmocnienie współpracy z państwami bałtyckimi i nordyckimi oraz efektywniejsze wykorzystanie istniejących struktur współpracy wielostronnej.