

Michał M. Kosman

Wschodni wymiar polityki zagranicznej UE w okresie prezydencji niemieckiej 2007 roku

Rocznik Integracji Europejskiej nr 3, 103-125

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ M. KOSMAN

Bydgoszcz

Wschodni wymiar polityki zagranicznej UE w okresie prezydencji niemieckiej w 2007 roku

W styczniu 2007 r. zainaugurowana została prezydencja RFN w Unii Europejskiej. Dotychczasowe dwa przewodnictwa zjednoczonych Niemiec (1994 i 1999 r.) cechowała znaczna dynamika, zatem i teraz – także ze względu na „wagę” tego kraju i dotychczasowe doświadczenia związane z jego rolą w UE – spodziewano się znacznej kreatywności Berlina. Tym bardziej, że prezydencja rozpoczynała się półtora roku po referendalnych porażkach Traktatu konstytucyjnego we Francji i Holandii, toteż dalsze jego losy stanowiły wielką niewiadomą. Dodatkowym bodźcem motywującym do działania była pięćdziesiąta rocznica podpisania Traktatów Rzymskich, która przypadała w marcu 2007 r. I choć w związku z tym Niemcy priorytetowo potraktowały właśnie sprawę reanimacji Traktatu konstytucyjnego, to nie zaniedbały innych dziedzin aktywności UE, w programie prezydencji sporo miejsca poświęcając problemom gospodarczym, społecznym, ekologicznym, wewnętrznego bezpieczeństwa UE czy też Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)¹.

Założenia prezydencji w odniesieniu do polityki wschodniej

Jednym z ważniejszych obszarów tematycznych z zakresu WPZiB w czasie przewodnictwa RFN miała być polityka wschodnia UE. Do głównych jej celów prezydencja zaliczyła:

- rozbudowę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS);
- pogłębienie strategicznego partnerstwa z Rosją;
- wypracowanie strategii wobec Azji Centralnej.

Zarys założeń unijnej polityki wschodniej w okresie niemieckiego przewodnictwa przybliżył minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier m.in. na łamach miesięcznika „Internationale Politik”². Szef niemieckiej dyplomacji podkreślił na pierwszym miejscu potrzebę intensyfikacji EPS. W jego wywodach w odniesieniu do tej dziedziny pojawiły się ponownie dawne argumenty niemieckie, jakie były prezentowane swego czasu na rzecz rozszerzenia wschodniego UE przed 2004 rokiem: „Jeśli nie będziemy umacniać bezpieczeństwa, dobrobytu i państwa prawa, będziemy stale importować niestabilność”³. Podkreślił, że wzmocnienie EPS nie ma na celu rozniece-

¹ Na temat perspektyw niemieckiej prezydencji zob. D. Göler, M. Jopp, *Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschafts*, „Integration” 2007, No. 1, s. 3–24.

² F.-W. Steinmeier, *Verflechtung und Integration*, „Internationale Politik” 2007, No. 3, s. 6–11.

³ Ibidem, s. 7. Przypomnijmy tu znaną myśl byłego prezydenta Romana Herzoga: „Jeśli my nie ustabilizujemy Wschodu, to Wschód zdestabilizuje nas”, R. Herzog, *Die Grundkoordinaten deut-*

nia dyskusji na temat ewentualnego członkostwa w UE objętych nią państw. Zostawił otwartą ścieżkę, podkreślając że wzmocniona EPS nie jest ani alternatywą dla akcesji ani drogą do członkostwa, lecz raczej zbiorem impulsów ku transformacji i reformom w państwach sąsiednich a tym samym przybliżeniu standardów życiowych w tych krajach do warunków panujących w UE⁴. Jak pisał minister, „naszym wschodnim partnerem – Ukrainie, Mołdawii, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanowi a także Białorusi, jeśli spełni ona odpowiednie warunki – EPS oferuje wyciągniętą dłoń do udziału w budowie Europy pokoju i dobrobytu”⁵. Jako wzór rozwiniętych relacji UE z postradzieckimi krajami europejskimi objętymi EPS minister wskazał kontakty z Ukrainą, zapowiadając wkrótce zawarcie z Kijowem nowego układu na temat handlu i współpracy, obejmującego strefę wolnego handlu i szerszy dostęp do wspólnego rynku. Steinmeier podkreślił znaczenie sektorów energetycznego, ekologicznego, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w kształtowaniu wspólnej z krajami EPS przestrzeni prawa. UE winna – zdaniem niemieckiego polityka – zwrócić szczególną uwagę na kooperację w basenie czarnomorskim, który – po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do UE – stał się istotnym subregionem przylegającym do UE, zwłaszcza jako korytarz transportu surowców energetycznych, lecz jednocześnie region nękany problemem przestępczości zorganizowanej, nielegalnej migracji czy zamrożonego konfliktu o Naddniestrze. Pojawił się w tym miejscu ukłon w stronę państw grupy wyszehradzkiej, krajów bałtyckich oraz Bułgarii i Rumunii, na których doświadczenie – jak się wyraził Steinmeier – liczy Unia w toku realizacji EPS.

Osobne miejsce Steinmeier poświęcił Rosji. Wyraził nadzieję, że rosyjskie elity polityczne pragną związać się bliżej z Unią. Kluczowym celem UE powinno być wysyłanie impulsów zachęcających Rosję do współpracy. Nie pozostawił wątpliwości

scher Außenpolitik, „Internationale Politik” 1995, nr 6, s. 7. Zob. także M. M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2004, s. 114–143.

⁴ Za początek Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zazwyczaj uznaje się 12 maja 2004 r., kiedy to Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie EPS. Jej program przewidywał pogłębienie współpracy z większością państw Afryki Północnej, częścią krajów Bliskiego Wschodu oraz Europy Wschodniej wraz z Kaukazem. Zakładano zatem objęcie współpracą następujących podmiotów: Maroko, Tunezja, Algieria, Libia, Egipt, Liban, Syria, Jordania, Izrael, Autonomia Palestyńska, Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja. Powyższy pogląd Steinmeiera można uznać za reakcję na pojawiające się od początku opinie, że EPS jest alternatywą dla członkostwa w UE (dotyczyłoby to oczywiście europejskich państw z wymienionej grupy), mającą na celu bezterminowe odwlekanie perspektywy akcesji. I tak np. Georg Vobruba pisał: „UE rozwinęła Europejską Politykę Sąsiedztwa jako alternatywę dla polityki rozszerzania. [...] UE swoim sąsiadom nie proponuje już perspektywy członkostwa, lecz specjalne stosunki”, G. Vobruba, *Expansion ohne Erweiterung. Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Dynamik Europas*, „Osteuropa” 2007, nr 2–3, s. 7. Podobnie ujął to Egbert Jahn: „U podstaw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa leży zamiar wyznaczenia granic rozszerzania UE na dłuższy czas lub na trwałe. [...] w ramach geograficznej Europy powinno nastąpić zróżnicowanie pomiędzy ścisłą Europą, tj. UE, a «większą Europą», wraz z zachodnimi państwami WNP”, E. Jahn, *Ausdehnung und Überdehnung. Von der Integrationskonkurrenz zwischen Brüssel und Moskau zum Ende der europäischen Integrationsfähigkeit*, „Osteuropa” 2007, nr 2–3, s. 49. W tym samym numerze por.: I. Kempe, *Zwischen Anspruch und Realität. Die Europäische Nachbarschaftspolitik*, s. 57–68; B. Lippert, *Teilhabe statt Mitgliedschaft? Die EU und ihre Nachbarn im Osten*, s. 69–94; C. M. O'Donnell, R. G. Whitman, *Das Phantom-Zuckerbrot. Die Konstruktionsfehler der ENP*, s. 95–104.

⁵ F.-W. Steinmeier, *ibidem*.

co do znaczenia Rosji jako strategicznego partnera, bez którego udziału nie można skutecznie rozwiązywać problemów z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego w najbliższym otoczeniu UE. Wśród bieżących zadań na pierwszym miejscu wymienił wynegocjowanie nowego układu o handlu i współpracy między UE a Rosją w miejsce umowy upływającej w 2007 roku. Podkreślił też potrzebę pogłębienia partnerstwa energetycznego: „Rosja pozostaje kluczowym czynnikiem naszego zaopatrzenia energetycznego, w szczególności w zakresie gazu. Opowiadamy się za wzajemną i równoprawną zależnością pomiędzy Rosją a UE. Niewielu wie, że Rosja w 80% swojego eksportu gazu uzależniona jest od importu UE. Ta wzajemna zależność musi być w przyszłości inteligentnie kształtowana. Musimy traktować ją jako bazę wspólnych interesów i umacniać poprzez wzajemne inwestycje w sektorze energetycznym. Żaden uczestnik rynku nie może swoich energetycznych i gospodarczych interesów realizować w sposób godzący w interesy innych” – podkreślił jednoznacznie Steinmeier, nawiązując niewątpliwie do traktowania przez Rosję w ostatnich latach eksportu swych surowców jako źródła nacisku na sąsiadów. Do pożądanых zasad kształtujących obustronne więzi zaliczył „wzajemny dostęp do rynków, akceptację surowych unijnych zasad konkurencji przez wszystkie działające w UE przedsiębiorstwa. [...] Najważniejszym elementem europejsko-rosyjskiego partnerstwa energetycznego jest wzajemne zaufanie i pewność dostaw zgodnie z umowami. To zaufanie nie może zostać wystawione na szwank z powodu sporów pomiędzy Rosją a wschodnioeuropejskimi krajami tranzytowymi” – dodawał⁶. Odbiegając od powyższego problemu, minister przypomniał tradycyjnie o potrzebie wprowadzania w Rosji wyższych standardów przestrzegania praw człowieka i rządów prawa.

W dalszej części Steinmeier zaakcentował konieczność wypracowania odpowiedniej polityki wobec Azji Centralnej, którą uznał za coraz ważniejszy region w polityce UE, co wynika z bogactwa surowców energetycznych oraz sąsiedztwa z niespokojnym Afganistanem. Wskazał na potrzebę wielopłaszczyznowego dialogu, nie tylko gospodarczego czy energetycznego, ale i w sprawach politycznych, takich jak ochrona praw człowieka czy rozbudowa rządów prawa. Jako przykład dotychczasowych działań podał regularne rozmowy z Uzbekistanem w tym zakresie. Uznał, że strategia Unii powinna być też ukierunkowana na zachęcanie krajów Azji Centralnej ku regionalnej współpracy, zwłaszcza w zakresie zarządzania granicami, dostępu do źródeł wody, zwalczania handlu narkotykami i zorganizowanej przestępczości. Podkreślił wagę edukacji, m.in. jako panaceum na groźbę rozprzestrzeniania się fundamentalizmu islamskiego w młodych społeczeństwach regionu (zauważył, że ponad połowa mieszkańców regionu liczy sobie poniżej 26 lat). Nie wykluczył też wsparcia dla kazachskich dążeń do przewodnictwa w OBWE w 2009 r.

Stosunki z Rosją

Zgodnie z zapowiedzią prezydencji, jednym z wiodących kierunków działań w zakresie wschodniego wymiaru WPZiB stały się relacje z Federacją Rosyjską. Do naj-

⁶ Ibidem, s. 9–10.

istotniejszych spraw, przed jakimi stanęła Unia w stosunkach z Moskwą, zaliczyć wypadało:

- problem nowej umowy o partnerstwie i współpracy;
- kwestię wiarygodności Rosji jako partnera handlowego (pewność dostaw surowców);
- sprawę rosyjskiego embarga na polskie mięso.

Ostatnie dwie kwestie nie były – jak się miało okazać – jedynymi drażliwymi polami relacji UE–Rosja. Szczególnie jednak problem wiarygodności Rosji jako eksportera surowców stanął na pierwszym planie. Daniel Göler i Mathias Jopp słusznie zauważyli, że sytuację UE komplikuje fakt, iż „przeważająca część europejskiego importu ropy i gazu pochodzi ze Środkowego i Bliskiego Wschodu, Azji Centralnej i Rosji, a więc regionów względnie państw, które są politycznie problemowe lub, jak Rosja, nie cofają się przed stosowaniem dostaw energii jako politycznego środka nacisku na kraje sąsiedzkie i tranzytowe”⁷. Arkadij Mośes natomiast pisał wprost o narastaniu kolizji interesów pomiędzy Brukselą a Moskwą, która „Europejską Politykę Sąsiedztwa ocenia jako próbę wypchnięcia Rosji z przestrzeni państw sąsiedzkich i alergicznie reaguje na jej demokratyzację”⁸. Alexander Rahr na łamach „Internationale Politik” w marcu 2007 r. z kolei wyraził opinię, że „aż do zwrotu w rosyjskiej polityce energetycznej w 2006 r., Rosja była niezawodnym dostawcą ropy i gazu”⁹. Od czasów kryzysu naftowego w latach siedemdziesiątych XX wieku import surowców z ZSRR istotnie stanowił alternatywę dla dostaw z niestabilnego Bliskiego Wschodu. Druga połowa pierwszej dekady XXI stulecia postawiła jednak pod znakiem zapytania wiarygodność Moskwy jako eksportera surowców. „Niemcy, które przez 18 lat po przełamaniu podziału Europy pełniły pewnego rodzaju rolę pośrednika, czy wręcz działały jako adwokat rosyjskich interesów wewnątrz UE, są w istocie predestynowane do tego, aby podczas swej podwójnej prezydencji w UE i G-8 znaleźć nowy impuls dla partnerstwa z Rosją i państwami WNP” – nawiązywał do zadań prezydencji cytowany wcześniej autor. W innym miejscu jednak zauważał: „Podczas gdy jeszcze przed kilkoma miesiącami UE postrzegała swoją politykę wschodnią jako politykę integracji z Rosją, wielu obserwatorów uważa, że dziś może już tylko chodzić o ograniczenie szkód [w stosunkach Rosja–UE – M.K.]”¹⁰. W podobnym tonie wyraził się Jörg Himmelreich: „Nad niebem stosunków UE–Rosja pojawiły się ciemne chmury: rosyjski spór z Białorusią, trudności z rozpoczęciem negocjacji nad nowym układem o partnerstwie i współpracy oraz opory Putina przed ratyfikacją karty energetycznej, odzwierciedlają ostatnie kontrowersje pomiędzy UE a Rosją”¹¹. Bieg wypadków podczas prezydencji miał potwierdzić te ostatnie diagnozy.

Najważniejszym dyplomatycznym akcentem relacji unijno-rosyjskich miał stać się szczyt w nadwożańskiej Samarze, przewidywany na drugą połowę maja. Jednakże jeszcze zimą zaczęła się wymiana poglądów pomiędzy obiema stronami. 5 lutego

⁷ D. Göler, M. Jopp, *Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschafts*, „Integration” 2007, nr 1, s. 10.

⁸ A. Mośes, *Priorität gesucht. Die EU, Rußland und ihre Nachbarn*, „Osteuropa” 2007, nr 2–3, s. 21.

⁹ A. Rahr, *Der „kalte Krieg” ist Geschichte*, „Internationale Politik”, März 2007, s. 13.

¹⁰ *Ibidem*, s. 13–14.

¹¹ J. Himmelreich, *Herrscher der Pipeline*, „Internationale Politik”, März 2007, s. 56.

nastąpiło spotkanie unijnej trojki (Frank-Walter Steinmeier, Javier Solana, oraz szef moskiewskiego przedstawicielstwa KE Marco Franco, a także minister spraw zagranicznych Portugalii Luis Amado) ze stroną rosyjską w Moskwie. Głównym punktem rozmów – jak można było się spodziewać – była kwestia przyszłego układu o partnerstwie i współpracy. Zgodnie z kanonami dyplomacji, zarówno Steinmeier jak i rosyjski minister Siergiej Ławrow wyrazili nadzieję na pokonanie przeszkód stojących na drodze do rozpoczęcia negocjacji. Punktem spornym było ewentualne włączenie zasad europejskiej karty energetycznej do przyszłego traktatu, czemu Rosja była ewidentnie niechętna, choć Ławrow wprost tego nie wykluczał, wyrażając jednak zastrzeżenia co do pewnych wynikających z niej mechanizmów w zakresie inwestycji i tranzytu (Rosja w poprzedniej dekadzie podpisała, lecz nie ratyfikowała karty energetycznej, odmawiała również podpisania protokołu o tranzycie, dokument ten bowiem nakazywałby Rosji udostępnienie państwu trzecim swej sieci dostawczej surowców energetycznych, co naruszałoby rosyjski monopol na dostawy gazu z krajów Azji Centralnej). Rozmowy dotyczyły także statusu Kosowa (Ławrow odrzucał niedawny plan fińskiego polityka Martiego Ahtisaariego przewidujący przyznanie niepodległości Kosowu) i w tym wypadku rozmówcy starali się rozbieżności przykryć dyplomatyczną retoryką¹².

Biorąc pod uwagę dynamikę relacji UE–Rosja, godne odnotowania jest również przyjęcie przez Radę UE wspólnego działania z 19 marca 2007 r. o wsparciu likwidacji broni chemicznej w Rosji. Przewidywało ono unijną pomoc w procesie niszczenia jej arsenałów w miejscowości Szczucie (od strony technicznej zadanie to powierzono brytyjskiemu sekretarzowi stanu ds. obrony działającemu pod kierownictwem unijnej prezydencji). Na ten cel przewidziano kwotę 3,145 mln euro. Wspólne działanie przewidywało możliwość zawieszenia tego projektu w przypadku braku pełnej współpracy ze strony Rosji, utrudnień w zakresie monitorowania przez Unię postępów czy niedotrzymywaniu zobowiązań wynikających z Umowy o partnerstwie i współpracy pomiędzy UE a Rosją. Zgodnie z załącznikiem dołączonym do dokumentu, przewidziano zniszczenie 1 mln 900 tys. sztuk amunicji artyleryjskiej i raketowej zawierającej 5500 ton środków paralityczno-drgawkowych¹³.

pozytywnym akcentem relacji unijno-rosyjskich stało się podpisanie w Moskwie układu granicznego pomiędzy Rosją a Łotwą 27 marca 2007 r., co w Brukseli odnotowano z dużym zadowoleniem¹⁴.

¹² *Treffen der Troika der Europäischen Union mit der Russischen Föderation und mit der Ukraine*, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/BM-Reisen/2007/Rus-Ukraine-Febr07.html>; *EU-Troika trifft Lawrow. Gespräch über Energie, Kosovo und Partnerschaftsabkommen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 6.02.2007, s. 6.

¹³ Wspólne działanie Rady 2007/178/WPZiB z 19 marca 2007 r., „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” (dalej: Dz.U.) L 81, 22.03.2007, s. 30–34.

¹⁴ *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the signing of the border treaty between the Republic of Latvia and the Russian Federation on 27 March 2007*, Brussels, 28 March 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/93358.pdf; informacja na temat podpisania układu: „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 28.03.2007, s. 4. Łotwa w umowie zrezygnowała z roszczeń do okręgu Abrene (ros. Pytałowo), który po aneksji Łotwy przez ZSRR w 1940 r. wyłączony został z Łotewskiej SRR i włączony do Rosyjskiej FSRR.

23–24 kwietnia 2007 r. w Luksemburgu doszło do spotkania unijnej trojki (Steinmeier, Solana, Ferrero-Waldner) z Rosją, którą reprezentował minister Siergiej Ławrow (początek wizyty zbiegł się z informacją o śmierci byłego prezydenta Borysa Jelcyna). W centrum uwagi stała oczywiście kwestia rozpoczęcia rozmów na temat nowego układu o współpracy. Istotnym tematem było również zażegnanie rozbieżności zdań co do handlowych skutków rozszerzenia UE o Bułgarię i Rumunię i wpływu tego faktu na relacje handlowe między obu państwami a Federacją Rosyjską¹⁵. Nie unikano drażliwych tematów. Minister Steinmeier wyraził nadzieję, że strona rosyjska podejmie konkretne kroki w celu zakończenia kryzysu związanego z blokadą polskiego eksportu mięsa do Rosji¹⁶. Szef niemieckiej dyplomacji poddał również krytyce postępowanie władz wobec demonstrantów w Rosji i inne przejawy schodzenia ze ścieżki demokracji, jednak dla dyplomatycznej równowagi podkreślił wzajemne uzależnienie obu partnerów, zwłaszcza w zakresie rozwiązywania problemów bezpieczeństwa światowego¹⁷.

W tym samym czasie także niemieccy ministrowie spraw wewnętrznych (Wolfgang Schäuble) i sprawiedliwości (Brigitte Zypries) spotkali się ze swoimi rosyjskimi odpowiednikami (Raszid Nurgalijew i Władimir Ustinow) oraz z doradcą prezydenta do spraw bezpieczeństwa Wiktoorem Iwanowem. W spotkaniu udział wzięli też przedstawiciel Komisji Europejskiej, mianowicie jej wiceprzewodniczący Franco Frattini, a także reprezentujący przysłą dyplomaci portugalscy, Alberto Costa i José Magalhães. Kluczowym tematem rozmów było kształtowanie wspólnego obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości pomiędzy UE a Rosją. Rozmowy skupiły się na tworzeniu ułatwień wizowych, zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami i handlu ludźmi. Omawiano także problemy związane ze współpracą w sferze prawa karnego i cywilnego. Zapowiedziano m.in. dialog na szczeblu ekspertów w zakresie zwalczania obrotu środkami odurzającymi, a także kooperację unijnej agencji FRONTEX z rosyjskimi służbami granicznymi. Wolfgang Schäuble opowiedział się za wciągnięciem Europolu do ścisłej współpracy, jako instytucji dysponującej bogatym doświadczeniem w tych sferach¹⁸.

Wkrótce jednak w relacje unijno-rosyjskie wkradły się nowe, niepokojące akcenty, mianowicie wzrost napięcia pomiędzy Rosją a Estonią z powodu przeniesienia miejsca pochówku oraz pomnika poświęconego żołnierzom radzieckim w Tallinie. Sprawa ta stała się przedmiotem aktywnych zabiegów dyplomatycznych Berlina. 28 kwietnia 2007 r. kanclerz Merkel odbyła telefoniczną rozmowę z prezydentem Putinem oraz premierem Estonii Andrussem Ansipem. Wezwała antagonistów do zachowania umiaru i rozsądku w celu uniknięcia eskalacji sporu. Zasugerowała nawiązanie ścisłejszych

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. wspólne stanowisko Rady UE: *Joint Statement on EU Enlargement and Russia-EU Relations*, Luxembourg, 23 April 2007, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/070423-EU-Russland.pdf>.

¹⁶ *Treffen der EU-Troika mit Russland*, 24.04.2007, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2007/070424-EU-Russ.html>.

¹⁷ *EU beunruhigt über Russland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.04.2007, s. 1.

¹⁸ *Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble und Bundesjustizministerin Brigitte Zypries zu EU-Troika Gesprächen in Moskau*, 24.04.2007, http://www.bmi.bund.de/cln_095/SharedDocs/Pressemittelungen/DE/2007/04/moskau_troika_de.html.

kontaktów przez obie strony, zwłaszcza na poziomie parlamentarnym, podkreślając jednocześnie delikatny charakter sprawy z uwagi na prawo Estonii do podejmowania suwerennych decyzji¹⁹.

Prawdziwym testem stanu stosunków unijno-rosyjskich miał się stać szczyt w Samarze. Kilka dni przed jego inauguracją, 15 maja 2007 r., do Moskwy udał się Frank-Walter Steinmeier z wizytą przygotowawczą. Na Kremlu spotkał się z prezydentem Putinem i ministrem Ławrowem. Obie strony nie ukrywały, że istnieją między nimi rozbieżności zdań, choć zapewniały, że będą na szczycie o nich otwarcie mówić²⁰. Widoki na uregulowanie spornych kwestii wydawały się jednak po wizycie znikome²¹.

Oczekiwania przed szczytem w Samarze musiały być zatem stonowane. W 2007 r. upływał termin dziesięcioletniego układu o handlu i współpracy pomiędzy UE a Rosją, zawartego 24 czerwca 1994 r.²², który wszedł w życie trzy lata później. Dlatego też przygotowanie nowego układu zdawało się narzucać jako pierwszoplanowa kwestia. Przygotowania do spotkania w Samarze i okoliczności je poprzedzające musiały jednak zrewidować te rachuby i samo spotkanie odbyło się w nieco naprężonej atmosferze. Złożyło się na to kilka zasygnalizowanych wcześniej kwestii spornych – podnoszony przez polski rząd postulat zniesienia rosyjskiego embarga na polskie mięso wsparty zapowiedziami zawetowania rozmów o nowym traktacie UE–Rosja, narastający krytyczny stosunek wielu państw UE wobec coraz mniej zawoalowanego stosowania przez Rosję swych zasobów naturalnych jako źródła nacisku na sąsiadów, następnie zaś spór rosyjsko-estoński dotyczący zmiany lokalizacji w Tallinie przez władze estońskie pomnika upamiętniającego żołnierzy radzieckich poległych podczas II wojny światowej, budzący ogromne emocje podszyte nastrojami nacjonalistycznymi.

Szczyt odbył się 18 maja 2007 r. Spotkanie obnażyło panujące rozbieżności ubrane w zręczną dyplomatyczną retorykę, w której ze strony unijnej celowała kanclerz Angela Merkel. Nie zabrakło jednak okazji do podkreślenia znaczenia wzajemnych stosunków – akcentowano, iż Unia jest największym partnerem handlowym Rosji, z kolei Rosja dla Unii jest trzecim partnerem pod względem wielkości wymiany handlowej (po USA i Chinach). Podkreślmy – niezwykle ważnym partnerem z uwagi na fakt, iż w strukturze unijnego importu z Rosji główną pozycję stanowią surowce energetyczne.

Kanclerz Angela Merkel jako urzędujący przewodniczący Rady Europejskiej nie ograniczyła się jednak w Samarze do wyliczania samych zalet współpracy handlowej, poruszyła także główne kwestie sporne. Zaliczyła do nich m.in. różnice w pojmowaniu przestrzegania praw człowieka i standardów demokratycznych, nawiązując w kontekście szczytu do towarzyszącej mu demonstracji w Samarze i prób jej zdławienia przez

¹⁹ *Bundeskanzlerin Merkel telefonierte mit Putin und Ansip*, 28.04.2007, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/05/2007-05-15-steinmeier-reise-moskau.html>; *Krawalle in Estland dauern an*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 30.04.2007, s. 6.

²⁰ *EU und Russland aufeinander angewiesen*, 15.05.2007, <http://www.bundesregierung.de>.

²¹ *Bemühungen um Entspannung in Moskau. Steinmeier und Rice bei Putin. Keine Annäherung in Sachfragen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16.05.2007, s. 1; *Wutausbruch in Brüssel, Beschwichtigung in Moskau*, ibidem, s. 2.

²² Obok powyższego traktatu, drugim istotnym dokumentem określającym politykę UE względem Federacji Rosyjskiej stała się uchwalona przez Radę Europejską w Kolonii w czerwcu 1999 r. *Wspólna Strategia Unii Europejskiej wobec Rosji*.

władze poprzez aresztowania prewencyjne. Jak można było się spodziewać, strona unijna poruszyła także problem wiarygodności rosyjskich gwarancji co do dostaw surowców, nadszarpniętej w wyniku presji Kremla na Białoruś i Ukrainę, której skutkiem w poprzednich miesiącach było krótkotrwałe ograniczenie ich przesyłu do obu sąsiadów i siłą rzeczy dalej na Zachód. Wśród poruszonych tematów znalazła się kwestia współpracy naukowej i w tym zakresie wskazano na europejski system nawigacji Galileo, jako istotne potencjalne pole kooperacji. Do pozytywnych stron relacji rosyjsko-unijnych zaliczono przewidywane na 1 czerwca 2007 r. wejście w życie umowy między obu stronami o ułatwieniach wizowych. Głównego celu, a więc odblokowania rozmów na temat nowego układu handlowego, zgodnie z przewidywaniami nie udało się osiągnąć. Szczyt stanowił raczej odzwierciedlenie i podsumowanie aktualnych rozbieżności, jednak Angela Merkel słusznie oceniła fakt wzajemnych rozmów jako wartość samą w sobie, zaś istniejące różnice zdań jako możliwe do przewyciężenia²³.

Summa summarum nie odnotowano zatem postępów w drażliwych kwestiach, takich jak blokada importu polskiego mięsa przez Rosję, wstrzymanie dostaw ropy na Litwę czy problem statusu Kosowa. Prezydent Putin starał się sporowi polsko-rosyjskiemu nadać rangę kwestii dwustronnej, jednak kanclerz Merkel i przewodniczący Barosso odpowiadali, że „problem członka UE jest problemem całej UE. Nie ma powodu do zakazu importu. Standardy sanitarne UE są najwyższe w świecie”²⁴.

Efekty działań prezydencji w odniesieniu do Rosji w zestawieniu z oczekiwaniami należało ocenić jako nader skromne i niesatysfakcjonujące. Trudno było przewidywać, aby Moskwa zaprzestała traktowania surowców jako swoistej broni politycznej, przewodnictwo niemieckie nie przyniosło przełomu w tej sprawie. Także powiązana z tym, podnoszona przez wielu obserwatorów rosyjska strategia dążenia do zmonopolizowania przez koncern Gazprom dostaw rosyjskich surowców, stawała się przedmiotem coraz donośniejszej krytyki²⁵. Nie powiódł się też zamysł inauguracji rozmów na temat nowego układu handlowego, przede wszystkim ze względu na twardą postawę Polski domagającej się solidarności ze strony UE w obliczu rosyjskiej blokady importu polskiego mięsa²⁶. Podobnie nie udało się rozładować napięć pomiędzy Rosją a jej środ-

²³ *EU-Russland-Gipfel: Gemeinsamer Weg trotz Schwierigkeiten*, <http://www.eu2007.de/de/News/PressReleases/May/0518AASamara.html>.

²⁴ *Die EU und Russland zerstritten. Merkel rügt Putin in Samara. Keine Gespräche über neues Partnerschaftsabkommen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 19.05.2007, s. 1.

²⁵ Znamienną opinię w tym względzie wyraził J. Himmelreich: „Uzyskanie przez Gazprom monopolu tranzytowego stanowi dźwignię neohegemonialnej polityki rosyjskiej wobec państw sąsiedzkich oraz mocarstwowej postawy wobec UE. Jest to głęboka polityczna strategia, którą realizuje Putin; w Niemczech i innych zachodnioeuropejskich państwach UE była ona niedoceniana poprzez krótkowzroczne założenie, że zaopatrzenie w energię jest wyłącznie kwestią ekonomiczną. W związku z tym chętnie wskazuje się na wzajemne uzależnienie pomiędzy UE a Rosją, które nie pozwoli Rosji na rezygnację z dochodów eksportowych stanowiących ponad 20 procent jej budżetu”, J. Himmelreich, *Herrscher der Pipeline*, „Internationale Politik”, März 2007, s. 58. W dalszej części autor jednak krytykuje takie podejście jako nieprzemyślane i ryzykowne z punktu widzenia interesów UE, bowiem – jak zakłada – w najgorszym scenariuszu Rosja jest w stanie przetrwać bez dochodów za eksport surowców do Unii, natomiast obywatele krajów Unii bez tych surowców się nie obęda.

²⁶ Alexander Rahr akcentował poważne rozbieżności postaw państw unijnych wobec Rosji, ilustrując to przykładem Polski, blokującej udzielenie mandatu Unii do rozmów na temat nowego traktatu handlowego z Moskwą: „Czy Polska chciała swą kapryśną postawą tylko podkreślić swe negatywne

kowoeuropejskimi sąsiadami (Polską i krajami bałtyckimi). Zapowiedziano natomiast przygotowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania energetycznego w przypadku możliwości problemów z dostawą surowców.

Europejska Polityka Sąsiedztwa – wymiar wschodni

Następnym istotnym elementem wschodniej polityki UE w okresie prezydencji niemieckiej stała się rozbudowa wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ważny impuls w tym kierunku wyszedł ze strony Komisji Europejskiej w grudniu 2006 r. w postaci komunikatu postulującego jej wzmocnienie²⁷. Organ ten następnie 7 marca 2007 r. ogłosił dokumenty strategiczne oraz programy orientacyjne dla państw objętych EPS i Rosji w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa²⁸ na okres 2007–2013. Z kolei 11 kwietnia 2007 r. KE ogłosiła komunikat zatytułowany

nastawienie do Rosji, czy też było to strategiczne uderzenie przeciwko ciągle krytykowanym przez Polskę specjalnym stosunkom pomiędzy Berlinem i Moskwą?” (A. Rahr, op. cit., s. 16). Z polskiego punktu widzenia opinia na pewno dyskusyjna, potwierdzająca w pewnym stopniu fakt niedoceniań polskiej wrażliwości wobec poczynań potężnych sąsiadów, wynikającej z przykrych doświadczeń historycznych. Inna sprawa, że słowa powyższe pisane były w okresie rządów premiera Jarosława Kaczyńskiego w Polsce, które w Europie Zachodniej uchodziły za rusofobiczne (nie wnikając w tym miejscu w kwestię słuszności czy niesłuszności takich opinii). To i tak postawa łagodna, jeśli porównać ją z pojawiającymi się niekiedy postulatami wyniesienia Rosji do jedynego godnego partnera politycznego Niemiec czy Francji na zachód od Odry, „zwłaszcza że Moskwa jak dotąd stosunkowo spokojnie znosiła ciągle polskie prowokacje” – jak się wyraził U. Weisser, *Wir brauchen Russland!*, „Internationale Politik”, März 2007, s. 52. Opinię tę pozostawmy bez komentarza. Znaczna część środkowoeuropejskich obserwatorów zgodziłaby się natomiast ze zdaniem A. J. Motyla, analizującego podobieństwa pomiędzy współczesną Rosją a międzywojennymi Niemcami i próbującego odpowiedzieć na pytanie, „jak Europa powinna reagować na groźbę spowodowania niestabilności przez „postweimarską Rosję”? Przede wszystkim Europa nie powinna umacniać Rosji w jej wielkomocarstwowym zachowaniu. Po drugie należy zmierzać do poprawy bezpieczeństwa coraz bardziej nerwowych sąsiadów Rosji”. Konsekwencją takiej opinii jest krytyka postępowania byłego kanclerza Gerharda Schrödera, legitymującego w pewnym stopniu rosyjską ingerencję w sprawy wewnętrzne Ukrainy w czasie pomarańczowej rewolucji 2004 r., poprzez nazwanie prezydenta Władimira Putina „czystym demokratą”, A. J. Motyl, *Der eingebildete Starke*, „Internationale Politik”, März 2007, s. 39–40. W podobne tony uderza Jörg Himmelreich, zauważając że „właściwe wyzwanie europejskiej polityki wobec Moskwy polega raczej na kwestii, jak UE ma postępować wobec kraju, którego autorytarna demokracja (*autoritäre Demokratie*), ograniczanie istotnych praw podstawowych i rena-cjonalizacja sektora energetycznego przeczy nie tylko europejskim wartościom, lecz także licznym traktatowym zobowiązaniom, jakie uzgodniły Rosja i UE”, J. Himmelreich, *Herrscher der Pipeline*, „Internationale Politik”, März 2007, s. 56.

²⁷ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Bruksela 4.12.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:PL:PDF>.

²⁸ Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) zastąpił m.in. TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of the Independent States*), który dotychczas był najważniejszym unijnym instrumentem finansowego wsparcia dla Wspólnoty Niepodległych Państw. EISP powołany został na mocy rozporządzenia 1638/2006 z 24 października 2006 r. Przewidziany został na lata 2007–2013 i objął następujące państwa: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Autonomia Palestyńska, Rosja, Syria, Tunezja, Ukraina – a zatem kraje objęte EPS i Rosję.

*Synergia czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej*²⁹. Dokument wymieniał takie dziedziny współpracy, jak:

- demokracja, przestrzeganie praw człowieka oraz dobre rządy;
- zarządzanie przepływem osób i poprawa bezpieczeństwa;
- rozwiązywanie zamrożonych konfliktów: Górny Karabach, Abchazja, Osetia Południowa, Naddniestrze;
- energia;
- transport;
- ochrona środowiska naturalnego;
- polityka morska;
- rybołówstwo;
- wymiana handlowa;
- sieci badawcze i edukacyjne;
- nauka i technologia;
- zatrudnienie i sprawy społeczne;
- rozwój regionalny.

Zważywszy na kryterium geograficzne, wschodni wymiar EPS obejmował następujące państwa: Ukrainę, Mołdawię, Gruzję, Armenię, Azerbejdżan (w odniesieniu do Białorusi założenia EPS nie weszły dotąd w fazę realizacji).

Ukraina

Biorąc pod uwagę wschodni wymiar EPS, bez wątpienia problem relacji z Ukrainą należało uznać za wiodący w czasie niemieckiej prezydencji. Niemniej jednak w szerszym wymiarze w okresie kilkunastu lat istnienia zjednoczonych Niemiec, nad Szprewą dominowało priorytetowe traktowanie Rosji i unikanie wszelkich gestów, które mogłyby na Kremlu zostać potraktowane z dezaprobatą. Apogeum prorosyjskiej polityki Niemiec w tym okresie zdawało się następować pod rządami Gerharda Schrödera. Jego następczyni, Angela Merkel kierująca wielką koalicją osłabiła nieco temperaturę stosunków niemiecko-rosyjskich, wcześniej naznaczonych demonstracyjną wręcz przyjaźnią pomiędzy Schröderem a Putinem, co musiało siłą rzeczy wpłynąć korzystnie na postrzeganie Niemiec przez Kijów³⁰.

W okresie prezydencji najważniejszy akcent relacji unijno-ukraińskich sprowadzał się – podobnie jak w przypadku Rosji – do sprawy podpisania nowego układu o part-

²⁹ *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Bruksela 11.04.2007, KOM (2007) 160, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0160:FIN:PL:PDF>. W dokumencie wśród państw wspomnianego regionu wymieniono kraje leżące nad Morzem Czarnym – Bułgarię, Rumunię, Ukrainę, Rosję, Gruzję, Turcję, oraz cztery kraje sąsiednie – Armenię, Azerbejdżan, Mołdawię i Grecję. Pięć państw z tej grupy objętych jest Europejską Polityką Sąsiedztwa (Ukraina, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja). Komunikat został zaakceptowany przez Radę UE na posiedzeniu 14 maja 2007 r.

³⁰ Szerzej zob. B. Koszel, *Polska i Niemcy a europejskie aspiracje Ukrainy*, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 1, s. 131–149.

nerstwie i współpracy³¹. Na posiedzeniu Rady UE 22–23 stycznia opublikowano dwustronicową deklarację wyrażającą pragnienie zawarcia nowego układu, odzwierciedlającego nowe warunki geopolityczne i europejskie ambicje Kijowa. Przyjęto także dyrektywy negocjacyjne. Ustalono, że po wejściu Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu rozpoczną się rozmowy dotyczące utworzenia strefy wolnego handlu pomiędzy UE a tym państwem³².

6 lutego 2007 r. miało miejsce spotkanie trojki UE–Ukraina (dzień po podobnym spotkaniu z przedstawicielami Rosji w Moskwie). Unijni przedstawiciele spotkali się z reprezentantami najwyższych władz państwowych Ukrainy – prezydentem Wiktorem Juszczenką, zantagonizowanym z nim premierem Wiktorem Janukowyczem oraz ministrem spraw zagranicznych Wołodymyrem Ohrysko. Spotkanie odbyło się w obliczu rychłej perspektywy rozpoczęcia rozmów na temat rozszerzonego układu o współpracę³³. Janukowycz nie omieszczał skorzystać z okazji do wyrażenia rozczarowania brakiem jasnej perspektywy przystąpienia Ukrainy do UE³⁴.

28 lutego doszło do spotkania kanclerz Angeli Merkel z Wiktorem Janukowyczem. Szefowa rządu niemieckiego zapewniła o poparciu swego rządu dla ukraińskich starań o wstąpienie do Światowej Organizacji Handlu. Poinformowała również o pracach nad umową o współpracy pomiędzy UE a Ukrainą. Podkreśliła swoje poparcie dla procesu reform i transformacji na Ukrainie, wyrażając gotowość do ścisłej współpracy. Zaakcentowała, że mówi to zarówno w imieniu Niemiec, jak i całej Unii Europejskiej. Wyraziła zainteresowanie niemieckich przedsiębiorców zaangażowaniem inwestycyjnym na Ukrainie, zapowiadając rozwijanie stosunków gospodarczych. Wiktor Janukowycz z kolei zapewniał o priorytetowym traktowaniu sprawy integracją Ukrainy z Unią Europejską. Wyraził zadowolenie – jak to określił – z otwarcia drzwi UE dla Ukrainy. Zapowiedział także współpracę w zakresie rozbudowy korytarzy transportowych i systemu bezpieczeństwa energetycznego czy migracji, współpracę inwestorów i producentów. Podkreślił, że Niemcy zajmują na Ukrainie pierwsze miejsce wśród zagranicznych inwestorów. Janukowycz przekonywał powątpiewających dziennikarzy o daleko idących reformach na Ukrainie i stabilności tegoż państwa.

Na pytanie o perspektywy członkostwa Ukrainy w UE (i ich ewentualne zasygnalizowanie w zapowiadany układzie o współpracy) kanclerz Merkel dyplomatycznie, ale jednoznacznie odpowiedziała: „Z mojej strony mogę wyraźnie stwierdzić, że Unia Europejska jest obecnie na etapie, na którym musimy najpierw poprawić zdolność do funkcjonowania rozszerzonej Unii. [...] opracowujemy teraz następny odcinek. Ten odcinek nosi nazwę: pogłębienie naszych wzajemnych stosunków. Właśnie dochodzi-

³¹ Dotychczas obowiązujący *Układ o partnerstwie i współpracy między UE a Ukrainą* został podpisany 14 czerwca 1994 r. na dziesięć lat. Wszedł w życie 1 marca 1998 r.

³² *Schlussfolgerungen des Rates zur Aushandlung eines neuen und verbesserten Abkommens zwischen der EU und der Ukraine*, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Januar/0122AASSteinmeier/Council_Conclusions_on_Ukraine.pdf.

³³ *Treffen der Troika der Europäischen Union mit der Russischen Föderation und mit der Ukraine*, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/BM-Reisen/2007/Rus-Ukraine-Febr07.html>.

³⁴ *Steinmeier: Bald Gespräche mit Ukraine*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 7.02.2007, s. 5. Zważywszy na fakt, iż Janukowycz trzy lata wcześniej w wyborach prezydenckich na Ukrainie był faworytem Moskwy, trudno do końca wierzyć w szczerość tych deklaracji.

my do problemu strefy wolnego handlu, sądzę że osiągnęliśmy już bardzo wyraźny postęp”.

Z wypowiedzi pani kanclerz wynikało, że w kontekście prowadzonych rozmów pożyteczny byłby jasny podział kompetencji pomiędzy ukraińskim prezydentem, premierem i parlamentem. Pretekstem do tej wypowiedzi było pytanie dziennikarza, dotyczące rozdzwieńków pomiędzy prezydentem Juszczenką a premierem Janukowyczem w kwestii ukraińskich starań o członkostwo w NATO. Janukowycz, znany z niechętnego stosunku do takiej perspektywy, udzielił wymijającej odpowiedzi: „Chciałbym podkreślić, że kurs Ukrainy w odniesieniu do integracji euroatlantyckiej pozostaje niezmienny. Ukraina współpracuje z NATO na wszystkich kierunkach. Plan działań pomiędzy Ukrainą a NATO będzie w stu procentach zrealizowany. [...] o przystąpieniu do NATO rozstrzygnie naród ukraiński w referendum” – zaznaczył Janukowycz.

W kwestiach dotyczących kooperacji energetycznej obie strony zaznaczyły gotowość do współpracy, jednak z ich wypowiedzi wynikało, że perspektywa ku temu jest jeszcze odległa, wymagająca współpracy importerów, eksporterów, konsumentów i krajów tranzytowych. Rozmówcy jednak manifestowali konieczność zacieśnienia współpracy z uwagi na ogromne zapotrzebowanie energetyczne UE.

W odniesieniu do kontekstu rosyjskiego, na pytanie jednego z przedstawicieli mass-mediów, czy ściślejsze więzi pomiędzy UE a Ukrainą nie są postrzegane jako kolidujące ze współpracą ukraińsko-rosyjską, Janukowycz odżegnał się od takiego poglądu, twierdząc że Ukraina powinna rozwijać stosunki zarówno z Rosją jak i UE³⁵.

Istotnym elementem relacji UE–Ukraina stały się sprawy współpracy wizowej i migracyjnej. 11 czerwca 2007 r. nastąpiło obejmujące tę tematykę spotkanie w Luksemburgu (Ukrainę reprezentowali minister sprawiedliwości Ołeksander Ławrynowicz i przedstawiciel ministra spraw wewnętrznych Wasyl Marmazow). Rozmawiano głównie na temat porozumienia o ułatwieniach wizowych, jak również o planowanym układzie o readmisji. Wolfgang Schäuble zwrócił uwagę na konieczność zwalczania nielegalnej imigracji, akcentując fakt, iż Ukraina jest krajem pochodzenia wielu ofiar handlu ludźmi. Podpisano także umowę o współpracy pomiędzy unijną agencją FRONTEX a ukraińskimi służbami granicznymi, przewidującą wzmocnienie bezpieczeństwa na granicy, przejrzystość kontroli granicznych i wymianę informacji. Ze strony niemieckiej nie zabrakło krytyki ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości, który – jak dała do zrozumienia prezydencja – nie spełnia najwyższych standardów pod względem niezależności i ponadpartyjności³⁶.

Kilka dni później, 18 czerwca, odbyło się posiedzenie Rady Współpracy UE–Ukraina (na czele delegacji unijnej stał Steinmeier), krótko po kryzysie konstytucyjnym na szczytach władzy w tym kraju. W ramach spotkania podsumowano dotychczasowe po-

³⁵ Informacja o omawianym spotkaniu, jak i powyższe cytaty: *Pressstatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem ukrainischen Ministerpräsidenten Viktor Fjodorowitsch Janukowitsch*, 28.02.2007, http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/02/2007-02-28-pk-merkel-janukowitsch.html.

³⁶ *EU-Troikatreffen Justiz- und Innen mit der Ukraine in Luxemburg*, 11.06.2007, http://www.bmi.bund.de/cln_095/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/06/troika_ukraine_de.html.

stępy w negocjacjach na temat nowego układu o partnerstwie i współpracy, przewidziano również podpisanie umów o złagodzeniu reżimu wizowego, o readmisji oraz handlu wyrobami stalowymi. Unia wyraziła jednak zaniepokojenie z powodu przeciągającego się kryzysu konstytucyjnego w rezultacie sporów na szczytach władzy. Jednocześnie pozytywnie oceniono współpracę Ukrainy z EUBAM (zob. przyp. 41) i inne dotychczasowe osiągnięcia³⁷.

Mołdawia

Kolejnym państwem znajdującym się w orbicie wschodniego wymiaru EPS stała się Mołdawia³⁸. Jednym z charakterystycznych akcentów w relacjach między tym państwem a Unią była od lat kwestia zbuntowanej enklawy naddniestrzańskiej, która po rozpadzie ZSRR, przy wsparciu Rosji oddzieliła się od Mołdawii. Państwowość Naddniestrza nie została uznana przez innych uczestników społeczności międzynarodowej i również Unia konsekwentnie stała na stanowisku potwierdzającym integralność terytorialną Mołdawii. W efekcie 19 lutego Rada UE wydała wspólne stanowisko przedłużające środki restrykcyjne przeciwko liderom samozwańczej Republiki Naddniestrzańskiej w Mołdawii³⁹. Z kolei w ramach wsparcia finansowego Rada UE 16 kwietnia wyraziła gotowość udzielenia Mołdawii na okres dwóch lat w trzech transzach pomocy do 45 mln euro celem wyrównania bilansu płatniczego tego państwa oraz 3 mln euro przeznaczone na pomoc w celu złagodzenia strat wywołanych suszą w południowej części kraju⁴⁰.

19 czerwca w Luksemburgu odbyło się posiedzenie Rady Współpracy UE–Mołdawia (dzień po spotkaniu Rady Współpracy UE–Ukraina), której przedmiotem była przede wszystkim sprawa konfliktu w Naddniestrzu. Unia podkreśliła konieczność rozwiązania pokojowego, respektującego integralność terytorialną Mołdawii. Ponadto UE w porozumieniu z Ukrainą i Mołdawią przedłużyła do listopada 2009 r. mandat unijnej misji szkoleniowo-kontrolnej na granicy obu państw⁴¹.

³⁷ *EU-Ukraine Cooperation Council Eleventh Meeting*, Luxembourg, 18 June 2007, 11003/07, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/94802.pdf.

³⁸ Kiszyniów wcześniej wyraził chęć uczestnictwa w EPS. W lutym 2005 r. UE podpisała z Mołdawią Plan działania w ramach EPS, miesiąc później utworzono stanowisko specjalnego przedstawiciela UE w Mołdawii, z kolei w październiku 2005 r. otwarte zostało przedstawicielstwo KE w Kiszyniowie.

³⁹ Wspólne stanowisko Rady 2007/121/WPZiB z 19 lutego 2007 r., Dz.U. L 51, 20.02.2007, s. 31–32. Restrykcje dotyczyły ograniczeń wjazdowych członków władz regionu naddniestrzańskiego, który po rozpadzie ZSRR przy wsparciu Rosji oddzielił się *de facto* od Mołdawii. Lista osób objętych sankcjami objęła 17 przedstawicieli władz z prezydentem samozwańczego państwa Igozem Smirnowem na czele. Powyższe sankcje były przedłużeniem wspólnego stanowiska 2004/179/WPZiB z 23 lutego 2004 r., Dz.U. L 55, 24.02.2004, s. 63–65. Dodajmy, że UE była jednym z uczestników tzw. rozmów 2+5 (Mołdawia, Naddniestrze, UE, USA, OBWE, Ukraina, Rosja) prowadzonych w celu rozwiązania problemu Naddniestrza.

⁴⁰ Decyzja Rady 2007/259/WE z 16 kwietnia 2007 r., Dz.U. L 111, 28.04.2007, s. 69–71.

⁴¹ *EU-Moldova Cooperation Council Ninth meeting*, Luxembourg, 19 June 2007, 11009/07, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/94807.pdf. Wspomniana misja (*EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine*) została powołana 30 listopada 2005 r. na

Kaukaz

Ważnym obszarem zainteresowania prezydencji okazał się także Kaukaz⁴². Dyplomacja niemiecka przypominała, że kraje kaukaskie właśnie z inicjatywy Niemiec w 2004 r. objęte zostały programem EPS, zaś u schyłku 2006 r. (14 listopada) uchwalone zostały plany działania na rzecz ich zbliżenia z UE. Niemcy podkreślali również ich znaczenie jako krajów tranzytu surowców energetycznych (rurociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan). Minister Steinmeier w dniach 18–20 lutego 2007 r. udał się z wizytą do trzech państw tego regionu. Na początku odwiedził Baku i przeprowadził rozmowy ze swoim azerskim odpowiednikiem Elmarem Mammadjarowem i – nieco później – prezydentem İlhamem Alijewem oraz Rovnagiem Abdulajewem – szefem SOCAR, czyli państwowego potentata w zakresie produkcji i dystrybucji ropy naftowej i gazu. Rozmowy dotyczyły głównie współpracy energetycznej (Azerbejdżan to wszakże zarówno producent, jak i kraj tranzytowy surowców), nie pominięto jednakże tematów politycznych, jak problem zamrożonego konfliktu o Górny Karabach. Steinmeier podkreślał, że intensyfikacja współpracy wymaga gruntownych reform politycznych w Azerbejdżanie, zbliżenia do standardów europejskich, w tym zniesienia kary śmierci czy utworzenia funkcji rzecznika praw obywatelskich. Następnie Steinmeier udał się do Tbilisi na rozmowy z premierem Surabem Noghaideli i szefem gruzińskiej dyplomacji Gelą Beszuaszwili, później spotykając się z prezydentem Micheilem Saakaszwilim, na sam koniec zaś także z jego poprzednikiem Eduardem Szewardnadze. Także w przypadku Tbilisi w toku rozmów na pierwszym planie stały szeroko ujęte kwestie EPS, zwłaszcza zbliżenie Gruzji do wspólnego rynku unijnego oraz ewentualne umowy sektorowe jako droga do tego celu. Podobnie jak w przypadku Azerbejdżanu, Steinmeier w odniesieniu do Gruzji podkreślił konieczność wewnętrznych reform państwa, zwłaszcza w zakresie wymiaru sprawiedliwości (strony przewidziały tu wsparcie ekspertów unijnych) jako niezbędnego warunku zbliżenia. Charakterystyczne elementy kontekstu gruzińskiego, jakie znalazły się w rozmowach, dotyczyły współpracy czarnomorskiej. Spośród problemów *stricto* politycznych, Steinmeier zaakcentował potrzebę pokojowego dialogu w celu rozwiązania konfliktów w zbuntowanych gruzińskich republikach – Abchazji i Osetii Południowej⁴³. Znaczącym tematem była kwestia nieukrywanych gruzińskich

wniosek prezydentów Mołdawii i Ukrainy. Jako jej główne cele sformułowano: wsparcie zarządzania granicami, wypracowanie odpowiednich standardów i procedur w celu upodobnienia ich do standardów UE, wsparcie służb celnych obu państw, analiza zagrożeń, promowanie współpracy transgranicznej.

⁴² Ten niestabilny region, podobnie jak Mołdawia, od dawna był przedmiotem zainteresowania UE, w tym Niemiec, choć świadomych ograniczonych możliwości zaangażowania się w procesy stabilizacyjne. Według Alexandra Rakra „w Auswärtiges Amt zaczęto ostrożnie się zastanawiać, czy UE jest wystarczająco dojrzała i silna ku temu, aby zająć się tzw. zamrożonymi konfliktami w Mołdawii i na południowym Kaukazie. Berlin jednak wstrzymuje się przed inicjatywą paktu stabilności dla Kaukazu, jaki był rozważany w strategicznych dokumentach niemieckich *think tanks* w oparciu o model bałkański”, A. Rahr, op. cit., s. 18.

⁴³ Wyrazem poparcia integralności terytorialnej Gruzji była deklaracja prezydencji wyrażająca niepokój z powodu wyborów lokalnych z 11 lutego 2007 r. oraz wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w samozwańczej republice Abchazji 4 marca 2007 r.: *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning the recent so-called „Parliamentary elections” in Abkhazia, Georgia on 4 March 2007*, Brussels, 5 March 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/cfsp/93061.pdf.

starañ o członkostwo w NATO – w tym wypadku Steinmeier podtrzymał dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym decyzja w tej sprawie należy do państw NATO, zaś kraje trzecie (w domyśle Rosja) nie mają wpływu na ewentualną akcesję. Z drugiej jednak strony nie dał gospodarzom żadnego sygnału o otwartości NATO na Gruzję, co nie mogło dziwić, znając niemiecką skłonność do niezadrażniania stosunków z Rosją.

Ostatnim celem podróży Steinmeiera po Kaukazie była Armenia, w której spotkał się z ministrem spraw zagranicznych Wartanem Oskanianem. Tematem rozmów był m.in. konflikt o Górny Karabach, Steinmeier sugerował, że w ciągu roku powinno nastąpić wypracowanie rozwiązania pokojowego. Ponadto zachęcał gospodarzy do ponadpaństwowej współpracy, która pozwoliłaby przewyciężyć regionalne waśnie i konflikty. Minister poruszył też temat chłodnych stosunków armeńsko-tureckich, zachęcając do normalizacji stosunków z sąsiadem.

Wspólnym mianownikiem wizyt w każdym z trzech państw kaukaskich było kierowanie zachęt do gospodarczych i politycznych reform na rzecz umocnienia demokracji. Steinmeier wszędzie podkreślał znaczenie południowego Kaukazu jako ważnego partnera UE⁴⁴. Pewnym pokłosiem prezydencji stało się, tuż po jej zakończeniu (10 lipca), przyjęcie przez Radę wspólnego działania na temat udziału UE w procesie pokojowym w Gruzji/Osetii Południowej⁴⁵.

Dokonania w zakresie EPS podczas niemieckiego przewodnictwa stały się przedmiotem raportu prezydencji datowanego na 18 czerwca 2007 r., zaakceptowanego przez Radę Europejską, obradującą trzy dni później⁴⁶. Oceny osiągnięć w zakresie EPS podjął się także minister stanu do spraw europejskich w Auswärtiges Amt, Günter Glos. Do sukcesów zaliczył przede wszystkim utworzenie dalszych instrumentów finansowania EPS, wzmocnienie integracji gospodarczej, dialogu międzykulturowego i migracji, współpracy sektora energetycznego oraz kroki w kierunku pogłębienia kooperacji z regionem czarnomorskim. Wspominając o zacieśnianiu więzi gospodarczych zaznaczył rosnącą gotowość UE do otwierania swych rynków dla krajów objętych EPS. W szczególności zwrócił uwagę na obiecujące perspektywy rozmów z Ukrainą. Do ważnych osiągnięć minister zaliczył wspieranie wymiany osobowej pomiędzy UE a krajami EPS, m.in. poprzez częściowe ułatwienia wizowe dla określonych grup osób, czy też wymianę w ramach programu Erasmus⁴⁷.

Azja Centralna

Zacieśnienie więzów z tym regionem stało się jednym z flagowych projektów prezydencji w ramach WPZiB. Niejednokrotnie podkreślano zaniedbania na tym obszarze

⁴⁴ *Besuch des Bundesaußenministers im Südlichen Kaukasus*, <http://www.auswaertiges-amt.de/di-plo/de/AAmt/BM-Reisen/2007/Kaukasus-Feb07.html>; *Steinmeier hofft auf Lösung im Streit um Karabach*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.02.2007, s. 2.

⁴⁵ Wspólne działanie 2007/484/WPZiB z 10 lipca 2007 r., Dz.U. L 181, 11.07.2007, s. 14.

⁴⁶ *Strengthening the European Neighbourhood Policy. Presidency Progress Report*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf.

⁴⁷ G. Glos, *Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen Ratspräsidentschafts – Bilanz und Ausblick*, „Integration” 2007, nr 4, s. 493–498.

i deficyt kompleksowej współpracy, tym bardziej że dla tego regionu UE była największym partnerem handlowym⁴⁸. Dlatego też dwa miesiące przed rozpoczęciem przewodnictwa minister Steinmeier, w porozumieniu z ówczesną fińską prezydentką i Komisją Europejską odbył podróż do krajów Azji Centralnej w dniach 30 października do 4 listopada 2006 r., co świadczyło o poważnym podejściu do problematyki współpracy UE z krajami środkowoazjatyckimi. Jak podkreślano – był on pierwszym niemieckim ministrem spraw zagranicznych, który w trakcie jednej wizyty odwiedził wszystkie pięć państw regionu. Podkreślano również fakt, że Niemcy są jedynym państwem UE, które posiada stałe placówki dyplomatyczne we wszystkich pięciu krajach.

W trakcie pobytu w Kazachstanie minister spraw zagranicznych tego państwa Kasymshomart Tokajew nie bez uzasadnienia określił Niemcy jako kluczowego partnera Kazachstanu w UE. Steinmeier zapowiedział poparcie kazachskich starań o prestiżowe przewodnictwo w OBWE w 2009 r., wskazując jednocześnie na konieczność dogłębnych reform i modernizacji tegoż państwa. Pobyt w Kazachstanie stał się także okazją do spotkania ze środowiskami opozycyjnymi oraz przedstawicielami niemieckiej mniejszości, liczącej ok. 220 tys. osób. Wziął udział także w niemiecko-kazachskim forum gospodarczym 31 października w towarzystwie przedstawicieli przemysłu niemieckiego, którzy szukali tu możliwości współpracy w zakresie eksploatacji surowców energetycznych.

Następnego dnia Steinmeier pojawił się w Uzbekistanie. Charakterystycznym aspektem relacji UE z tym państwem były sankcje UE wobec Taszkontu po masakrze w Andżanie w maju 2005 r. i nieudzieleniu przezeń zgody na utworzenie międzynarodowej komisji śledczej celem zbadania tamtych wydarzeń⁴⁹. Siłą rzeczy więc jednym z tematów była kwestia przestrzegania praw człowieka. Podobna tematyka pojawiła się na spotkaniu z prezydentem Turkmenistanu Sapurmuradem Nijazowem, choć poglądy obu stron wyraźnie się rozmięły. Jako osiągnięcie nader skromne uznać wypadało zapowiedź wizyty przedstawicieli komisji Bundestagu ds. praw człowieka w Turkmenistanie. Z kolei rozmowy w Tadżykistanie zdominowane były kwestiami regionalnego bezpieczeństwa, a zwłaszcza stabilizacji i odbudowy sąsiedniego Afganistanu. Taki temat nie mógł dziwić ze względu na fakt posiadania przez oba kraje wspólnej 1300-kilometrowej, trudnej do upilnowania granicy. Tematyka bezpieczeństwa, współpracy gospodarczej i praw człowieka pojawiła się także podczas wizyty w Kirgistanie. Steinmeier nie omieszkał zaakcentować faktu, iż Niemcy są jedynym państwem UE posiadającym ambasadę w tym kraju. Minister apelował także o stabilizację polityczną niespokojnego wcześniej Kirgistanu po obaleniu rządów prezydenta Askara Akajewa

⁴⁸ Szerzej zob. B. Brauer, *Fünf Staaten, eine Strategie*, „Internationale Politik”, März 2007, s. 75–81.

⁴⁹ Po brutalnym stłumieniu protestów i masakrze przeciwników prezydenta Islama Karimowa w Andżanie w maju 2005 r., Unia 14 listopada tego roku uchwaliła sankcje wobec Uzbekistanu, które od tej pory były regularnie przedłużane, zob. wspólne stanowisko 2005/792/WPZiB z 14 listopada 2005 r., Dz.U. L 299, 16.11.2005, s. 72–79. Obejmowały one przede wszystkim embargo na broń oraz ograniczenia dotyczące wjazdu do UE osób bezpośrednio odpowiedzialnych za krwawe stłumienie demonstracji w Andżanie. Ponadto art. 4 wspomnianego wspólnego stanowiska zakładał przerwanie technicznych spotkań na szczeblu ekspertów, przewidywanych unijno-uzbecką umową o partnerstwie i współpracy.

w wyniku tzw. rewolucji tulipanów z marca 2005 r. (na czele państwa po nim stanął Kurmanbek Bakijew)⁵⁰.

Podróż Steinmeiera przyczyniła się do kilku ważnych decyzji na forum Unii. Już 13 listopada 2006 r. nastąpiło nieznaczne złagodzenie sankcji wobec Uzbekistanu, polegające na odwieszeniu spotkań eksperckich, co dawało także możliwość wznowienia dialogu UE na temat praw człowieka. Stało się tak przede wszystkim na wniosek ministra Steinmeiera, podkreślającego brak wyraźniejszych efektów dotychczasowych sankcji. Minister po powrocie ze swej środkowoazjatyckiej eskapady mówił o pewnych pozytywnych sygnałach ze strony władz uzbeckich, do których zaliczył w głównej mierze zapowiedź zniesienia kary śmierci w Uzbekistanie oraz dopuszczenia funkcjonariuszy Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża do inspekcji tamtejszych więzień. Na taką postawę Steinmeiera zapewne zasadniczy wpływ miał fakt korzystania przez wojska niemieckie z bazy w Termez na południu Uzbekistanu, niezwykle istotnej z punktu widzenia potrzeb operacji ISAF w Afganistanie (dodajmy – jedynej w Uzbekistanie bazy sił zachodnich po wyproszeniu wojsk amerykańskich z Karshi-Khanabad przez reżim Islama Karimowa w rezultacie amerykańskiej krytyki pod adresem Taszkontu po wydarzeniach w Andiżanie)⁵¹. Z kolei 15 grudnia 2006 r. Rada Europejska udzieliła nadchodzącej prezydencji niemieckiej mandatu do podjęcia bliższego dialogu z Azją Centralną w celu wypracowania unijnej strategii wobec regionu, która powinna – jak zakładano – zostać przyjęta na Radzie Europejskiej w czerwcu 2007 r.⁵²

Na koniec marca 2007 r. zaplanowano spotkanie trojki z piątką państw środkowoazjatyckich, wcześniej natomiast niektóre z nich kontaktowały się z Unią na zasadach bilateralnych. I tak 13 lutego doszło do spotkania Rady Współpracy UE–Kazachstan. W dokumencie końcowym sporządzonym przez Radę UE podkreślono dotychczasowe rezultaty współpracy, strona unijna nie ukrywała jednak niedostatków w zakresie rządów prawa, demokracji i praw człowieka, w szczególności w odniesieniu do wyborów, wolności mediów, swobody działania partii politycznych czy organizacji pozarządowych. Podkreślono potrzebę wzmocnienia współpracy energetycznej pomiędzy Kazachstanem a UE⁵³. Następnego dnia z kolei odbyło się posiedzenie Rady Współpracy UE–Kirgistan. Oświadczenie końcowe w swej tonacji było podobne jak w przypadku Kazachstanu, choć zastrzeżenia były mniejsze (stronie unijnej przewodził w obu spotkaniach minister stanu w niemieckim *Auswärtiges Amt*, Gernot Erler)⁵⁴.

⁵⁰ *Zentralasienreise von Bundesaußenminister Steinmeier*, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/BM-Reisen/2006/Zentralasien-OktNov2006.navCtx=149566.html>.

⁵¹ Szerzej zob. I. Dierßen, *Ohne Konsequenz? Menschenrechtspolitik gegenüber Usbekistan*, <http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/wgu17diersseninternet.pdf?PHPSESSID=>.

⁵² Deklaracja końcowa Rady Europejskiej z 14–15.12.2006, s. 19 (pkt 47).

⁵³ *Ninth Meeting of the Cooperation Council between the European Union and Kazakhstan*, Brussels, 13 February 2007, 6294/07, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/92763.pdf.

⁵⁴ *Ninth Meeting of the Cooperation Council between the European Union and the Kyrgyz Republic*, Brussels, 13 February 2007, 6296/07, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/92765.pdf.

16 lutego została wydana deklaracja UE w sprawie wyborów w Turkmenistanie po śmierci Sapurmurada Nijazowa w grudniu 2006 r. Wyrażono nadzieję na wdrożenie reform wewnętrznych przez nową głowę państwa, zwłaszcza w zakresie praw człowieka i demokracji. Wezwano do uwolnienia więźniów politycznych i dotrzymania międzynarodowych standardów praw człowieka⁵⁵.

W dniach 27–28 marca w Astanie doszło do spotkania trojki UE z państwami Azji Centralnej w gronie ministrów spraw zagranicznych (po raz pierwszy na takim szczeblu, jedynie Turkmenistan był reprezentowany przez wiceministra). Od strony unijnej w ramach trojki w rozmowach – oprócz kierującego nimi Steinmeiera – udział wzięła także komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner oraz Pierre Morrel, specjalny wysłannik UE do Azji Centralnej. Steinmeier podkreślił potrzebę ustanowienia od tej pory regularnych kontaktów pomiędzy UE a Azją Centralną. Tradycyjnie podkreślił znaczenie budowy instytucji demokratycznych i państwa prawa, wyrażając gotowość podjęcia przez Unię dwustronnego, obszernego dialogu z każdym z tych państw z osobna. Strony zgodziły się na początek co do kooperacji na polu edukacji, zwłaszcza współpracy uczelni wyższych i wymiany studentów. Steinmeier zaakcentował też potrzebę dialogu energetycznego, spotykając się z aprobatą swych rozmówców. Padające niekiedy w odniesieniu do tego regionu określenie „stacja benzynowa Europy” (*Tankstelle Europas*) odzwierciedlało jego znaczenie dla Starego Kontynentu jako alternatywy dla rosyjskiego monopolu na dostawy surowców. Podobnie jak w przypadku krajów kaukaskich, i tutaj padały zachęty do nawiązania bliższej współpracy regionalnej w sferze bezpieczeństwa, zwalczania terroryzmu, zarządzania granicami, surowcami i ochroną środowiska. Podkreślano znaczenie państw środkowoazjatyckich w kwestii ustabilizowania Afganistanu, jak również zwalczania przemytu narkotyków z tego kraju czy ekstremizmu religijnego. Benita Ferrero-Waldner zapowiedziała wsparcie dla regionu ze strony UE w wysokości ok. 750 mln euro na lata 2007–2013⁵⁶. Pomimo pozytywnych komentarzy po szczycie, reakcje poszczególnych uczestników były nieco zróżnicowane. Przedstawiciel Turkmenistanu nie przybył w ogóle na konferencję prasową wieńczącą zjazd, z kolei szef dyplomacji podlegającego unijnym sankcjom Uzbekistanu, Władimir Norow, nie szczędził uszczypliwych słów pod adresem unijnych gości, twierdząc m.in. iż nie życzy sobie mieszania się w wewnętrzne sprawy Uzbekistanu przez UE. Unijne nawoływania do podniesienia standardów demokratycznych zdenerwowany minister porównał do napominania uczniów przez nauczycieli, dodając: „Uzbekistan leży w centrum Azji. Nasza stolica Taszcent oddalona jest o 6000 kilometrów od Brukseli”. Mimo tego krytycznego tonu Steinmeier znalazł czas na indywidualną rozmowę z Norowem⁵⁷.

⁵⁵ *Erklärung des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union zu den Präsidentschaftswahlen in Turkmenistan*, Brüssel, den 16. Februar 2007, 6371/07, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/cfsp/92812.pdf. Po latach autorytarnych rządów Nijazowa, jego następcą w wyniku wspomnianych wyborów, dalekich od standardów demokratycznych, został Gurbanguly Berdimuchammedow. Sam fakt ich przeprowadzenia i wystawienia kilku – choć marionetkowych – kandydatów, wypadło jednak uznać za postęp po panującym jako dożywotni prezydent Nijazowie.

⁵⁶ *Erstes Außenministertreffen der EU-Troika mit den fünf Staaten Zentralasiens*, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/BM-Reisen/2007/ZAS-Mrz2007-Troika.navCtx=136350.html>.

⁵⁷ *An der künftigen Tankstelle Europas*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 29.03.2007, s. 6.

23 kwietnia odbyło się tradycyjne comiesięczne spotkanie Rady UE do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, w znacznej mierze poświęcone zagadnieniom Azji Centralnej. W konkluzjach końcowych spotkania oprócz tradycyjnej listy osiągnięć i zadań, w ostatnim – piątym – punkcie przywołano trzy konkretne bieżące kwestie, mianowicie:

- Rada odnotowała fakt rozmów ekspertów z 2–3 kwietnia na temat masakry w Andżanie jednocześnie informując o nawiązaniu z Uzbekistanem dialogu na temat praw człowieka;
- Rada zwróciła uwagę na zobowiązania nowego rządu Turkmenistanu do reform społeczno-edukacyjnych, zachęcając i wyrażając gotowość do wsparcia koniecznych zmian, zwłaszcza w zakresie praw człowieka, sądownictwa i rządów prawa, edukacji, opieki zdrowotnej i rolnictwa.
- Rada wyraziła zachętę do politycznego dialogu, skierowaną do sił politycznych w Kirgizji⁵⁸.

Dodajmy, że 14 maja Rada UE wydała wspólne stanowisko przedłużające środki restrykcyjne wobec Uzbekistanu⁵⁹.

Strategia wobec Azji Centralnej

Zgodnie z zapowiedziami, na czerwcowej Radzie Europejskiej wieńczącej niemieckie przewodnictwo zatwierdzona została strategia UE wobec Azji Centralnej. Składała się z sześciu części:

- I. *Wprowadzenie: UE i Azja Centralna;*
- II. *Strategiczne interesy UE: bezpieczeństwo i stabilność;*
- III. *Instrumenty;*
- IV. *Współpraca dwustronna i regionalna;*
- V. *Wzmocniona koncepcja UE;*
- VI. *UE i Azja Centralna w przyszłości.*

Strategia już we wprowadzeniu podkreślała znaczenie tego regionu jako swego łącznika pomiędzy Azją a Europą w przeświadczeniu, że liczne wyzwania globalizacji dotyczą Europy i Azji Centralnej w jednakowym stopniu i wymagają podobnej reakcji. Podkreślono geopolityczne znaczenie regionu z uwagi na sąsiedztwo z niestabilnymi bądź nieprzewidywalnymi państwami, takimi jak Iran, Pakistan i Afganistan. Unia zaoferowała podzielenie się własnymi doświadczeniami w zakresie realizacji reform politycznych i gospodarczych. Także uzależnienie UE od surowców energetycznych i pożądaną z tego powodu dywersyfikację ich dostaw strategia uznała za szansę rozwoju perspektyw współpracy. Zapowiedziano wzrost unijnych środków przeznaczonych na wspieranie państw środkowoazjatyckich wraz z możliwością realizacji programów partnerskich z poszczególnymi z nich. Strategia przewidywała m.in. takie formy działań, jak regularny dialog polityczny na szczepku ministrów spraw zagranicznych,

⁵⁸ *Council Conclusions on Central Asia, 2796th External Relations Council meeting, Luxembourg, 23 April 2007*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CentralAsia%20_23.04.pdf.

⁵⁹ Wspólne stanowisko 2007/338/WPZiB z 14 maja 2007 r. Dz.U. z 16.05.2007, L 128, s. 50.

wprowadzenie „europejskiej inicjatywy edukacyjnej” (*Europäische Bildungsinitiative*), umacnianie praw człowieka i dialog na temat kwestii energetycznych.

Na początku drugiej części strategii zaakcentowano interes Unii w zapewnieniu Azji Centralnej pokoju, demokracji i dobrobytu. Podkreślono konieczność realizacji założeń układów o handlu i współpracy, jak również programów pomocowych.

Wśród instrumentów współpracy (trzecia część strategii) wymieniono m.in. unijne zasoby WPZiB, takie jak układy o partnerstwie i współpracy, programy Komisji Europejskiej i państw członkowskich, czy też kooperację w ramach ONZ, OBWE, Rady Europy i NATO. Szczególną rolę strategia przypisała działalności specjalnego wysłannika UE do Azji Centralnej, Komisji Europejskiej oraz państwom członkowskim, zwłaszcza bieżącym prezydentom. W dalszej części zwrócono uwagę na znaczenie instytucji finansowych, takich jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

Czwarta część (*Współpraca dwustronna i regionalna*) zapowiadała wspieranie regionalnej kooperacji jak również intensyfikację współpracy bilateralnej z krajami środkowoazjatyckiej piątki. Podkreślono znaczenie kontaktów z takimi organizacjami jak m.in. Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza, Szanghajska Organizacja Współpracy, Organizacja Bezpieczeństwa Zbiorowego i innymi.

Najobszerniejsza była część piąta (*Wzmocniona koncepcja UE*), składająca się kilku szczegółowych sekcji. Pierwsza z nich obszernie odnosiła się do budowy państwa prawa, praw człowieka i demokracji. Zapowiedziano prowadzenie z każdym z państw środkowoazjatyckich bilateralnego dialogu na temat praw człowieka, jak również na forach wielostronnych, takich jak OBWE czy ONZ. W celu podniesienia standardów rządów prawa przewidziano m.in. delegowanie ekspertów unijnych do Azji Centralnej, szkolenia tamtejszych fachowców, wspieranie reform prawodawstwa, wymianę międzynarodową, finansowanie konferencji międzynarodowych, ułatwianie współpracy krajów regionu z Komisją Wenecką Rady Europy (utworzona w 1990 r. Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo), współpracę z instytucjami ochrony praw człowieka itd. Podkreślono konieczność umacniania niezależności mass-mediów i pluralistycznego społeczeństwa. W kolejnej sekcji zatytułowanej *Inwestować w przyszłość: młodzież i kształcenie* podkreślono fakt, iż większość mieszkańców regionu liczy sobie poniżej 25 lat, toteż szczególną wagę postanowiono przyłożyć do współpracy w zakresie edukacji. Przewidziano w tym zakresie m.in. wymianę młodzieży, jak również wyrażono gotowość otwierania w regionie instytutów studiów europejskich. W kolejnych sekcjach przewidziano wspieranie rozwoju gospodarczego regionu, handlu i inwestycji (popieranie integracji Azji Centralnej ze światowym systemem gospodarczym, wspieranie rozwoju infrastruktury, reforma sektora finansowego, pomoc techniczna i doradztwo w zakresie handlu i in.), także rozbudowę połączeń energetycznych i transportowych. W tej sferze podkreślono m.in. zamiar wspierania modernizacji istniejącej infrastruktury energetycznej, poszukiwania nowych źródeł surowców, rozbudowy dodatkowych linii przesyłowych, zwłaszcza korytarza transportowego przez Morze Kaspijskie i Morze Czarne do Europy. Autorzy strategii w tej części nie ukrywali, iż przyświecającym im celem jest bezpieczeństwo energetyczne polegające w głównej mierze na dywersyfikacji dróg eksportu. Omawiana piąta część Strategii poruszyła także sprawy związane z ochroną środowiska i polityką wodną (kwestia szczególnie istotna w tym regionie,

pełnym rzek i innych transgranicznych zbiorników wodnych). W dalszej sekcji skoncentrowano się na zwalczaniu wspólnych zagrożeń i wyzwań (wymieniono tu zorganizowaną przestępczość w regionie, w szczególności handel narkotykami, ponadto niekontrolowaną migrację; jako główny instrument ich zwalczania wymieniono szereg środków zmierzających do poprawy efektywności służb granicznych, zwłaszcza poprzez unijny program BOMCA – *Border Management Programme for Central Asia*). Podkreślono także konieczność zwalczania korupcji, handlu ludźmi, bronią i międzynarodowego terroryzmu. Przewidziano utworzenie regionalnego Centrum Antynarkotykowego w Alma-Atie. W szczególności zwrócono uwagę na zagrożenia płynące z niestabilnego Afganistanu oraz niespokojnej Doliny Fergańskiej na pograniczu Tadżykistanu, Kirgistanu i Uzbekistanu. Ostatni fragment piątej części Strategii nawiązywał do intensywnego dialogu międzykulturowego.

Ostatnia – szósta – część Strategii zapowiadała m.in. otwarcie we wszystkich pięciu państwach regionu delegacji Komisji Europejskiej jak i rozbudowę sieci placówek dyplomatycznych państw UE. Zapowiedziano spójne traktowanie Strategii z innymi unijnymi inicjatywami, zwłaszcza dotyczącymi regionu czarnomorskiego. Przewidziano regularne spotkania unijnej trojki z krajami regionu, ale także indywidualne podejście do każdego z państw piątki.

Właściwy tekst strategii uzupełniony został o załącznik zatytułowany *Regionalna strategia pomocy WE dla Azji Centralnej (2007–2013)*. Przewidziano w nim zwiększenie unijnych środków pomocowych dla regionu w omawianym okresie do 750 mln euro (progresywne wsparcie – od 58 mln w 2007 r. do 139 mln w 2013 r.), z czego 70% środków przewidziano na bezpośrednią pomoc dla poszczególnych państw, natomiast 30% przeznaczono na wspieranie współpracy międzynarodowej w regionie, jak również kooperacji z regionem Kaukazu Południowego i UE, w szczególności w takich sektorach jak energia, transport, środowisko naturalne i edukacja⁶⁰.

30 czerwca w Berlinie odbyło się spotkanie z pięcioma przedstawicielami krajów Azji Centralnej (trzech ministrów spraw zagranicznych, przedstawiciel uzbeckiego MSZ oraz ambasador Turkmenistanu). Ze strony unijnej udział w nim wziął oczywiście Steinmeier, a także przewodniczący nadchodzącej prezydencji, minister spraw zagranicznych Portugalii Luís Amado oraz Pierre Morel. Spotkanie można było uznać za zwieńczenie niemieckiego przewodnictwa, udanego z pewnością jeśli chodzi o ożywienie kontaktów z tym regionem⁶¹. Tego samego dnia we „Frankfurter Allgemeine Zeitung” ukazał się artykuł Steinmeiera pod znamienym tytułem: *Ożywić na nowo szlak jedwabny*. Uchwalenie strategii wobec Azji Centralnej uznał za jedno z najważniejszych osiągnięć prezydencji. „Zdecydowanie za długo kraje środkowoazjatyckie [...] dla nas, Europejczyków, stanowiły białą plamę. Zapomniane zostało dawne połączenie do Azji Centralnej i Chin. Zapomniany został mit Szlaku Jedwabnego, wymiana i dobrobyt, który się z nim wiązał. [...] Dojrzał czas do nowego partnerstwa pomiędzy UE a krajami Azji Centralnej. Wraz z uchwaleniem strategii wobec Azji

⁶⁰ *Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft*, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf>.

⁶¹ *EU-Zentralasienstrategie*, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Treffen-Berlin-Juni07,navCtx=136350.html>.

Centralnej w czasie prezydencji niemieckiej UE położyła pod nie kamień węgielny” – napisał minister⁶².

Podsumowanie

Ocena własna prezydencji w odniesieniu do wschodniego wymiaru WPZiB była raczej pozytywna. W ostatnich jej tygodniach – w połowie maja – wstępnego podsumowania rezultatów dokonał minister stanu Günter Gloser na konferencji COSAC⁶³ w Berlinie. Z zadowoleniem skonstatował fakt rozpoczęcia negocjacji o nowym układzie o handlu i współpracy z Ukrainą dnia 5 marca. Nie ukrywał trudnego charakteru stosunków z Rosją, jednak podkreślił, że „nasze wspólne interesy i wzajemna zależność jest silniejsza od tego, co nas dzieli”. Zaakcentował znaczenie Rosji w zwalczaniu wspólnych wyzwań – międzynarodowego terroryzmu, zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia, zmian klimatycznych czy rozwiązywania konfliktów i zagrożeń regionalnych. Wśród poważnych trudności wymienił problem rosyjskiego embarga na import polskiego mięsa, choć wyraził sceptycyzm co do szans jego rychłego rozwiązania. Przypomniał też o problemach z dostawami surowców energetycznych z Rosji, wyrażając potrzebę stworzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania w przypadku możliwości odcięcia bądź ograniczenia rosyjskich dostaw. Wyraził niepokój z powodu zapowiedzi zawieszenia przestrzegania przez Rosję Układu o Siłach Konwencjonalnych w Europie z 1990 r.⁶⁴ Do spraw trudnych zaliczył także kwestię statusu Kosowa, zapowiadając iż prezydencja będzie nakłaniała Rosję do rozwiązania proponowanego przez plan Ahtisaariego. Skrytykował deficyt demokracji w Rosji w kontekście twardego tłumienia demonstracji w Moskwie, Petersburgu i Niżnym Nowgorodzie. Nakłaniał Rosję do dialogu z unijnymi krajami bałtyckimi. Co ciekawe, do przykładów konstruktywnej współpracy z Rosją zaliczył działania dotyczące zamrożonych konfliktów w Naddniestrzu i na południowym Kaukazie⁶⁵.

W podsumowaniu rezultatów prezydencji w ostatnich dniach czerwca Frank-Walter Steinmeier pisał: „Wraz z przyjętą przez Radę Europejską strategią wobec Azji Centralnej, Unia po raz pierwszy dysponuje politycznymi ramami, które definiują jej interesy oraz cele w Azji Centralnej i określają konkretne dziedziny współpracy. Niemiecka prezydencja przedłożyła sprawozdanie na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w którym wskazuje impulsy ku poprawie współpracy ze wschodnimi i południowymi

⁶² F.-W. Steinmeier, *Die Seidenstraße neu beleben*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 30.06.2007, s. 10.

⁶³ COSAC – Konferencja Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych – forma współpracy parlamentów krajów UE, istniejąca od 1989 r. Od tego czasu odbywa się co najmniej jedna tego typu konferencja w czasie każdej prezydencji, każde państwo ma prawo delegować na nią sześciu przedstawicieli komisji parlamentarnej zajmującej się problematyką unijną, ponadto w skład wchodzi sześciu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz obserwatorzy innych instytucji.

⁶⁴ W połowie lipca 2007 r. prezydent Władimir Putin rzeczywiście podpisał dekret dotyczący zawieszenia udziału Rosji w CFE.

⁶⁵ *Die EU und ihre östlichen Nachbarn – Rede von Staatsminister Gloser anlässlich der 37. Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) in Berlin*, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2007/070515-Gloser-Osteuropa.html>.

regionami sąsiedzkimi. [...] Także stosunki UE z Rosją uległy pogłębieniu za pomocą konkretnych kroków: Tak więc przykładowo przygotowano mechanizm wczesnego ostrzegania energetycznego oraz wprowadzono dialog ekspercki w sferze bezpieczeństwa inwestycyjnego. Nadal jednak należy prowadzić prace nad założeniami niezbędnymi do przyjęcia nowoczesnego układu o partnerstwie i współpracy”⁶⁶. Oficjalny dokument podsumowujący prezydencję oceniał z kolei rezultaty przewodnictwa w odniesieniu do EPS w następujący sposób: „Wprowadzono w życie średniookresowe środki wobec wszystkich partnerów, jak np. lepszy dostęp do wewnętrznego rynku UE, wzmocniona współpraca w dziedzinie energii, nowe ułatwienia finansowe w ramach instrumentu sąsiedztwa oraz poprawa zarządzania migracją. [...] Rozpoczęte zostały rozmowy z Ukrainą o pogłębionym układzie z UE. Z Ukrainą podpisano też układy o deportacji i ułatwieniach wizowych, z Mołdawią zakończono negocjacje. Pojawiła się inicjatywa Synergii Czarnomorskiej”. Do sukcesów zaliczono oczywiście ogłoszenie strategii wobec Azji Centralnej. W odniesieniu do stosunków z Rosją w dokumencie oceniano: „Bilans wypadła tu mieszany: z jednej strony na szczycie w Samarze doszło do potwierdzenia, że strategiczne partnerstwo nie ma alternatywy. Oprócz tego osiągnięto konkretne postępy w zakresie współpracy energetycznej (utworzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania), bezpieczeństwa inwestycyjnego (rozpoczęcie dialogu ekspertów) oraz w dziedzinie edukacji i badań. 1 czerwca weszły w życie układy o ułatwieniach wizowych i readmisji. Z drugiej strony zablokowane jest rozpoczęcie negocjacji na temat następnego układu o partnerstwie i współpracy z powodu trwającej dysputy na temat polskiego eksportu produktów rolnych do Rosji”⁶⁷.

Z powyższą oceną zasadniczo można się zgodzić. Rutynowe, acz pozytywne działania w ramach EPS stanowiły logiczną kontynuację wcześniejszych osiągnięć. Nie odnotowano postępu jeśli chodzi o przybliżenie rozwiązania zamrożonych konfliktów w przestrzeni geopolitycznej wokół UE (Naddniestrze, Górny Karabach, Gruzja), choć trudno winić za to samą Unię, dysponującą bardzo ograniczonym wpływem na sytuację w tych regionach. Sukcesem było z pewnością uzgodnienie strategii wobec Azji Centralnej. W relacjach z Rosją natomiast kluczowych zamierzeń nie zrealizowano. Niemniej jednak prezydencja wykazała znaczną aktywność w sferze polityki wschodniej, dowodząc żywego zainteresowania Niemiec rozwijaniem stosunków z tym obszarem.

⁶⁶ *Bundesminister Steinmeier: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, 27.06.2007, http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/June/0627AABilanz.html.

⁶⁷ „*Europa gelingt gemeinsam*”. *Bilanz der deutschen Ratspräsidentschafts*, s. 25, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/06/Anlagen/2007-06-27-bilanz-praesidentschaft,property=publicationFile.pdf>.