

Historia



Polityka

Nr 4 (11)/2010

Marcin Czyżniewski ♦ (Toruń)

Polityka wschodnia Unii Europejskiej w okresie prezydencji czeskiej (styczeń—czerwiec 2009)

Wprowadzenie

Republika Czeska była drugim, po Słowenii, krajem postkomunistycznym sprawującym przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Słowenia, z uwagi na swoje położenie, mocno akcentowała południowy kierunek polityki unijnej dążąc do przyspieszenia integracji Bałkanów Zachodnich z UE i włączając się w rozwiązanie problemu Kosowa, które ogłosiło niepodległość właśnie w czasie przewodnictwa słoweńskiego. To jednak w okresie słoweńskiej prezydencji Polska, wspierana przez Szwecję, zgłosiła projekt Partnerstwa Wschodniego, mającego wzmocnić obecność UE na obszarach poradzieckich.

Rozwój stosunków UE z Europą Wschodnią nie jest łatwym zadaniem – z najważniejszym państwem regionu, Rosją, nie udało się dotąd wypracować poprawnych, stosunków, Unia nie stworzyła także spójnej, konsekwentnie prowadzonej polityki wobec Rosji. Natomiast wzmocnienie unijnej aktywności w pozostałych państwach regionu w oczywisty sposób musiało narazić UE na konfrontację z Rosją, która uważa je za swoją strefę wpływów. Trudno było oczekiwać, że państwo takie jak Republika Czeska – o niezbyt silnej pozycji międzynarodowej i wciąż budujące swoją pozycję w Unii Europejskiej, będzie zdolne dać nowy impuls w rozwoju polityki wschodniej. Z drugiej jednak strony miała na to szanse z uwagi na swoje położenie, doświadczenia historyczne i poprawne stosunki z Rosją. Czesi podeszli do swojej prezydencji

niezwykle ambitnie słusznie uważając, że sposób w jaki ją przygotowują i przeprowadzą na długo zaważy na obrazie ich kraju w UE. To zaś wzmacniało ich determinację w rozwiązywaniu problemów Unii Europejskiej, w tym związanych z jej stosunkami zewnętrznymi.

Niniejszy artykuł analizuje unijną politykę wobec państw wschodnioeuropejskich w okresie prezydencji czeskiej. Ma pokazać nie tylko główne obszary aktywności polityki wschodniej, ale wykazać także na ile były one wynikiem czeskich wpływów na funkcjonowanie Unii w pierwszym półroczu 2009 r. i odpowiedzieć na pytanie czy czeskie, a w ślad za nimi, unijne działania na wschodzie Europy przyniosły jakiegokolwiek pozytywne efekty.

Polityka wschodnia Republiki Czeskiej

Europa Wschodnia nie zajmuje w czeskiej polityce zagranicznej szczególnego miejsca, nie jest też istotnym tematem dyskusji publicznej¹. Republika Czeska nie ma jasno określonej strategii swojej polityki wobec tego regionu Europy. Przyczyną jest – jak można sądzić – świadomość pozycji międzynarodowej Republiki Czeskiej i pewien „problem” z Rosją. Z jednej strony Czechy i Rosję (czy może Czechów i Rosjan) wiąże swoista sympatia oparta o jeszcze XIX-wieczną tradycję i dająca się zauważyć w życiu publicznym, z drugiej w polityce wobec Europy Wschodniej, rozumianej jako rywalizacja między wpływami Rosji i Zachodu, Republika Czeska w oczywisty sposób opowiada się po tej drugiej stronie. Dla Republiki Czeskiej Europa Wschodnia to przede wszystkim region, który wymaga pomocy w umocnieniu zasad demokratycznych, w tym dotyczących przestrzegania praw człowieka. W podpisanej w 2006 r. Umowie koalicyjnej między ODS, KDU-ČSL i Partią Zielonych, która to koalicja (choć w zmienionym później kształcie) tworzyła rząd w okresie czeskiej prezydencji, problemowi temu poświęcony jest krótki fragment, w którym zadeklarowano, że Republika Czeska „będzie wspierać proces demokratyzacji na całym świecie, zwłaszcza w Europie i jej najbliższym sąsiedztwie”².

Perspektywa prezydencji w Unii Europejskiej, a wcześniej przewodnictwo Republiki Czeskiej w Grupie Wyszehradzkiej (lipiec 2007–lipiec 2008) zwiększyły zainteresowanie tego kraju Europą Wschodnią. Dało się to jednak zauwa-

¹ Szerzej: E.Tulmets, *Przygotowania do prezydencji w UE: udział Czech w tworzeniu Partnerstwa Wschodniego*, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2009, nr 1, s. 61–82.

² *Text koalicijsmlouvy*, http://www.lidovky.cz/ln_redakce.asp?c=A061228_160413_ln_redakce_hrn.

żyć przede wszystkim w oficjalnych działaniach czeskiej dyplomacji, nie zaś w dyskusji publicznej czy postawach Czechów. W okresie czeskiego przewodnictwa w Grupie zorganizowano dwa spotkania z udziałem ministrów spraw zagranicznych Mołdawii i Ukrainy, przygotowano także analizy dotyczące polityki UE wobec Białorusi i możliwości obniżenia opłat za wizy Schengen wydawane obywatelom tego kraju³. Czesi zorganizowali seminarium poświęcone planom pomocy dla wschodnich partnerów UE oraz spotkanie przedstawicieli parlamentów i sztabów generalnych państw Grupy i Ukrainy⁴. Na dwa miesiące przed zgłoszeniem polsko-szwedzkiego projektu Partnerstwa Wschodniego Czesi przedstawili na forum Grupy plan wzmocnienia wschodniego wymiaru EPS w wielu punktach zbieżny z założeniami Partnerstwa Wschodniego, choć zakładającego raczej wielostronną współpracę przy konkretnych projektach⁵. Czeska dyplomacja sugerowała, że EPS nie może być alternatywą dla rozszerzenia Unii na Wschodzie, lecz podstawą służącą przygotowaniu tego procesu⁶.

Większe zainteresowanie sprawami regionu ze strony opinii publicznej przyniósł natomiast konflikt rosyjsko-gruziński⁷. Czesi z zainteresowaniem obserwowali rozwój wydarzeń, a przedmiotem dyskusji było to, kto ponosi odpowiedzialność za wybuch konfliktu. Spór ten podzielił także czeską elitę polityczną – rząd Mirka Topolánka wyraźnie stanął po stronie Gruzinów, podczas gdy prezydent Václav Klaus twierdził, że „w wywołaniu wojny rola gruzińskiego prezydenta, rządu i parlamentu jest bezdyskusyjna i ewidentnie fatalna”⁸ i zdystansował się od stanowiska prezydentów Polski i państw bałtyckich potępiających Rosję. Klaus milczał zresztą przez pierwsze dni konfliktu, tłumacząc później, że nie chciał dać się ponieść „modnej fali tego, że Gruzja jest złota, a Rosja zła”⁹. Republika Czeska zaproponowała zwołanie konferencji na temat wsparcia gospodarczego dla tego kraju – do jej or-

³ *Activities of the Czech Presidency of the Visegrad Group (June 2007–June 2008)*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=830&articleID=22998&ctag=articlelist&iid=1>

⁴ *Česká republika a regionální spolupráce. Visegrádská spolupráce*, http://www.mzv.cz/public/f4/d7/30/72918_14945_CRaRegionalniSpoluprace.pdf

⁵ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 20.

⁶ E. Tulmets, *Przygotowania do prezydencji w UE...*, s. 70.

⁷ Idem, *Státy východní dimenze Evropské politiky sousedství v české zahraniční politice*, [in:] M. Kořan et al., *Česká zahraniční politika v roce 2008*, Praha 2009, s. 207

⁸ http://domaci.ihned.cz/c4-10070920-26517320-002000_d-klaus-zustal-s-nazorem-na-rusko-sam-doma-i-ve-svete.

⁹ http://www.lidovky.cz/klaus-neni-zlata-gruzie-a-zle-rusko-dut-/ln_domov.asp?c=A080815_103624_ln_domov_ter.

ganizacji nie doszło, Czesi włączyli się jednak aktywnie a w akcję pomocy dla Gruzji¹⁰.

Najważniejszym partnerem Republiki Czeskiej na Wschodzie jest Rosja. Stosunki między tymi państwami nie są szczególnie intensywne, ale poprawne – choć w ich wspólnej historii nie brak bolesnych dla Czechów problemów, to jednak (w odróżnieniu od stosunków polsko-rosyjskich) nie pojawiają się w nich spory dotyczące nierozliczonej przeszłości. Stąd podstawą relacji Czech (a wcześniej Czechosłowacji) z Rosją po upadku komunizmu w Europie Wschodniej i rozpadzie Związku Radzieckiego nie były wzajemne „rachunki krzywd”, a raczej próba stworzenia modelu, który akcentowałby czeską niezależność przy jednoczesnym szukaniu pól możliwej współpracy. Z drugiej strony Republika Czeska była pierwszym państwem dawnego bloku wschodniego, które wprowadziło wizy dla obywateli Federacji Rosyjskiej (rok 2000), co negatywnie wpłynęło na ówczesne stosunki. W 2006 r., przy okazji pierwszej wizyty prezydenta Władimira Putina w Pradze, były ambasador Republiki Czeskiej w Moskwie, Luboš Dobrovský, ocenił, że stosunki czesko-rosyjskie są „niejasne, wydawałoby się jakby nie istniały, ograniczają się bowiem jedynie do współpracy gospodarczej”¹¹. Federacja Rosyjska jest ważnym partnerem handlowym Czech, trafia tam ok. 5 proc. czeskiego eksportu, to m.in. największy rynek dla czeskich towarów spożywczych spośród wszystkich państw spoza UE¹². Kryzys gospodarczy sprawił, że w roku czeskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej obroty handlowe między Republiką Czeską a Federacją Rosyjską znacząco spadły – licząc w dolarach o 41 procent¹³.

Paradoksalnie, to w okresie bezpośrednio poprzedzającym czeską prezydenturę doszło do serii zdarzeń, które negatywnie wpłynęły na stosunki Czech i Rosji. Obok wspomnianego już konfliktu w Gruzji, Czechy i Rosję podzielił stosunek do niepodległości Kosowa. Po gorącej debacie politycznej rząd Topolánka zdecydował się uznać niepodległość tej serbskiej prowincji, choć uczynił to dopiero 25 maja 2008 r., a więc w trzy miesiące po jej ogłoszeniu. Jak się wydaje, o decyzji rządu przesądziło stanowisko większości państw

¹⁰ E. Tulmets, *Státy východní dimenze...*, s. 207.

¹¹ http://zpravy.idnes.cz/cesko-ruske-vztahy-spory-zadne-obcas-jiskry-fmn-/domaci.asp?c=A060228_180856_domaci_miz.

¹² P. Kuchyňková, *Rusko w české zahraniční politice*, [in:] M. Kořan et al., op cit., s. 196.

¹³ *Zpráva o zahraniční politice České republiky za rok 2009*, s. 288, dokument MSZ Republiki Czeskiej dostępny ze strony http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocni_zpravy_a_dokumenty/zprava2009.html.

UE oraz Stanów Zjednoczonych. Czesi przygotowujący się do przejęcia przewodnictwa w Unii, nie mogli stanąć w opozycji do większości jej członków. Decyzja nie była łatwa z uwagi na bliskie i przyjazne kontakty łączące Czechy i Serbię – Czesi wielokrotnie opowiadali się za integralnością terytorialną państwa serbskiego.

Napięcie w stosunkach czesko-rosyjskich spowodowane było także udziałem Republiki Czeskiej w amerykańskim programie obrony przeciwrakietowej. Rosja od początku w ostry sposób reagowała na projekt rozmieszczenia elementów tzw. tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej. Praga starała się rozwiać te obawy wielokrotnie podkreślając, że amerykański projekt i udział w nim Polski i Czech nie są wymierzone przeciwko Rosji. Ze strony czeskich polityków padały jednak i zdecydowane słowa. W maju 2008 r. podczas odbywającej się w Pradze międzynarodowej konferencji poświęconej systemowi obrony przeciwrakietowej premier Topolánek skrytykował rosyjską politykę zagraniczną: „Resentymenty za dawnym imperium powinny być zastąpione pragmatycznym politycznym spojrzeniem” – powiedział¹⁴. W podobnym tonie wypowiedział się minister spraw zagranicznych Karel Schwarzenberg podkreślając, że Czechy i Polska nie są już częścią rosyjskiej strefy wpływów i że w kwestii budowy tarczy należy sprzeciwić się mocarstwowym żądaniom Rosji¹⁵.

Spośród państw objętych projektem Partnerstwa Wschodniego, Republika Czeska utrzymywała najaktywniejsze kontakty z Ukrainą. Szczególnie wypełniony współpracą był poprzedzający czeskie przewodnictwo rok 2008. Doszło wówczas m.in. do wizyty premiera Mirka Topolánka w Kijowie i ukraińskiego wicepremiera i ministra do spraw europejskich, Hryhorija Nemirii w Pradze, czy też do zorganizowanych w czeskiej stolicy konsultacji na temat integracji Ukrainy z Unią¹⁶.

W stosunkach z Białorusią Republika Czeska prezentuje linię zgodną z polityką UE podkreślając jednak, że stworzeniu podstaw dla demokratycznych przemian w tym kraju lepiej służyć będzie dialog niż sankcje. W 2008 r. doszło do wizyty wiceministra spraw zagranicznych Czech Tomáša Pojara w Mińsku, a rok później na Białoruś pojechał szef czeskiej dyplomacji Karel Schwarzenberg (w sumie w trakcie czeskiej prezydencji do Mińska udały

¹⁴ http://ihned.cz/109-24517230-on-radar-000000_d-ac.

¹⁵ http://ihned.cz/c3-23115530-000000_d-schwarzenberg-nebojme-se-vzepitrusku.

¹⁶ E. Tulmets, *Státy východní dimenze...*, s. 209–211.

się cztery robocze delegacje na wysokim szczeblu¹⁷). Dowodem normalizacji stosunków było podniesienie w roku 2009 dotychczasowego przedstawicielstwa Republiki Czeskiej na Białorusi do rangi ambasady¹⁸.

Już po zakończeniu prezydencji nowy rząd, premiera Jana Fischera, zapowiedział, że Partnerstwo Wschodnie pozostanie jednym z priorytetów czeskiej polityki zagranicznej, a Republika Czeska będzie rozwijała stosunki z państwami Europy Wschodniej zarówno w wymiarze dwustronnym jak i w ramach UE i NATO¹⁹. W lipcu 2009 r. utworzono międzyresortową grupę roboczą pod kierownictwem ministra spraw zagranicznych, która ma koordynować czeskie zaangażowanie w realizację Partnerstwa: „pozwolić w jak największym stopniu wykorzystać możliwości, które Partnerstwo Wschodnie daje Republice Czeskiej oraz rozwijać i pogłębiać współpracę z państwami partnerskimi”²⁰.

Polityka wschodnia UE w programie czeskiej prezydencji

Opracowując dokumenty programowe prezydencji czeski rząd wyznaczył jej trzy główne priorytety: gospodarkę (rozwój gospodarczy, walka z protekcjonizmem, likwidacja barier ograniczających cztery swobody, wzrost konkurencyjności), energetykę (budowa wspólnej polityki energetycznej, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE), pozycję Unii Europejskiej w świecie (umacnianie gospodarczego i politycznego znaczenia UE)²¹. Priorytety te dobrane były pod względem problemowym, nie geograficznym, stąd nie zaakcentowano w nich szczególnego zainteresowania którymkolwiek z regionów świata. W pierwszym szczegółowym dokumencie opisującym priorytety czeskiego przewodnictwa, ogłoszonym jesienią 2007 r., jako kluczowe obszary stosunków UE z krajami Europy Wschodniej wskazano pogłębianie wymiany gospodarczej, rozwój współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i umacnianie

¹⁷ *Zpráva o zahraniční politice České republiky za rok 2009*, s. 281, dokument MSZ Republiki Czeskiej dostępny ze strony http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/zprava2009.html.

¹⁸ *Ibidem*, s. 277.

¹⁹ <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/vychodni-partnerstvi-zustava-zahranicnepolitickou-prioritou-cr-006269>.

²⁰ *Zpráva o zahraniční politice...* s. 121.

²¹ Szerzej: M. Czyżniewski, *Priorytety czeskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej* [in:] *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, Toruń 2009, s.145–162.

standardów demokratycznych. Zapowiedziano, że czeska prezydencja będzie zabiegać o wzmocnienie wschodniego wymiaru EPS, w tym o alokację środków finansowych w ramach tej polityki. W odniesieniu do Białorusi zadeklarowano, że w razie zmiany białoruskiego reżimu, czeska prezydencja zabiegać będzie o to, by kraj ten zajął w ramach EPS pozycję podobną do pozycji pozostałych państw regionu. Jednocześnie zapowiedziano wspieranie budowy społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi²².

W akapicie poświęconym Rosji zaznaczono, że jednym z najważniejszych obszarów współpracy będą kwestie energetyczne, w tym import do państw Unii rosyjskich surowców. Wyraźnie zaznaczono, że „kluczowe w stosunkach z Rosją jest zachowanie jedności Unii”²³.

Ogłoszony 6 stycznia 2009 r. program prezydencji w zasadzie powtarzał deklaracje sprzed dwóch lat, dodatkowo pojawiła się w nim kwestia ogłoszonego w międzyczasie projektu Partnerstwa Wschodniego. Czeska prezydencja wyraziła pełne poparcie dla tego projektu widząc w nim szansę na uzyskanie równowagi między unijnymi programami dotyczącymi współpracy z różnymi regionami świata (w praktyce chodziło przede wszystkim o wspierany przez francuską prezydencję projekt Unii dla Śródziemnomorza)²⁴.

Program deklarował rozwój stosunków UE–Rosja, głównie w kontekście negocjacji nowej umowy o partnerstwie i współpracy. Prezydencja zapowiedziała stworzenie grupy ekspertów, którzy mieliby dokonać analizy rosyjskiej polityki wobec Unii Europejskiej, co pozwoliłoby zdefiniować punkty wyjścia unijnej polityki wobec Rosji, jako warunku jej spójności²⁵.

Polityka wschodnia UE w kontekście polityki energetycznej

Polityka wschodnia nabiera szczególnej wagi w kontekście zapewnienia Unii Europejskiej bezpieczeństwa energetycznego. Rosja jest głównym dostawcą gazu do wielu państw Unii, a w ramach próby dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne, zaczęto poszukiwać ich w dawnych kaukaskich republikach radzieckich. Poprawne stosunki ze wschodnimi partnerami i zapewnienie stabilności politycznej w tych krajach to warunki

²² *Prioritní oblasti předsednictví ČR v Radě EU*, Praha 2007, s. 15.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Pracovní program českého předsednictví. Evropa bez bariér, 1 ledna–30 června 2009*, Praha 2009, s. 20–21.

²⁵ *Ibidem*.

utrzymania bezpieczeństwa energetycznego Unii. Pokazały to wyraźnie wydarzenia przełomu lat 2008 i 2009 – rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy, który doprowadził do ograniczenia dostaw tego paliwa do części europejskich odbiorców i pokazał jak poważne mogą być zagrożenia dla unijnej energetyki.

Prezydencja czeska musiała od pierwszego dnia włączyć się w próby zakończenia kryzysu. Był to zresztą przedmiot pierwszego oficjalnego stanowiska prezydencji. Podkreślono w nim, że istniejące zobowiązania dostaw muszą być honorowane w każdych warunkach i zapowiedziano monitorowanie w przyszłości przepływu gazu przez Ukrainę i poziomu dostaw do państw UE²⁶.

Na zaproszenie premiera Topláńka do Pragi przyjechała ukraińska delegacja z ministrem energetyki Jurijem Prodanem²⁷, Tego samego dnia w Pradze był prezes Gazpromu Export Aleksandr Miedwiediew. Do Kijowa udała się unijna delegacja z ministrem przemysłu Republiki Czeskiej Martinem Řemanem, by na miejscu prowadzić rozmowy na temat możliwości zakończenia sporu. Po rozmowach z Kijowie delegacja odleciała do Berlina na spotkanie z prezesem Gazpromu²⁸. Sam premier Topolánek pojechał do Moskwy i Kijowa na spotkanie z premierem Putinem i prezydentem Wiktorem Juszczenką.

Starania Unii Europejskiej szły w dwóch kierunkach – z jednej strony chodziło o pomoc w osiągnięciu porozumienia dającego gwarancję bezproblemowych dostaw gazu na Ukrainę w dłuższej perspektywie i pozwalającym uniknąć podobnych konfliktów w przyszłości, z drugiej o jak najszybsze przywrócenie odpowiedniego poziomu dostaw dla państw europejskich. Unia Europejska zaproponowała stworzenie międzynarodowej komisji, która monitorowałaby przepływ gazu przez Ukrainę. Miałoby to stanowić gwarancję dla Rosji, że strona ukraińska nie pobiera gazu przeznaczonego do tranzytu, czym Rosjanie argumentowali wstrzymanie dostaw paliwa do Europy. Propozycję tę przyjęły obie strony konfliktu, komisja podjęła działalność 13 stycznia, jednak nie doprowadziło to do wznowienia tranzytu²⁹.

W miarę upływu czasu i braku widocznych szans na szybkie porozumienie, stanowisko Unii Europejskiej zaostrzało się. 13 stycznia w liście pre-

²⁶ *Declaration by the Presidency on behalf of the EU on interruption of Russian gas supply through Ukraine*, <http://www.eu2009.cz/cz/news-and-documents/news/prohlase-ni-jmenem-predsednictvi-o-preruse-ni-dodavek-plynu-4656/>.

²⁷ <http://www.eu2009.cz/cz/news-and-documents/news/tiskova-zprava-pred-sedy-vlady--ceske-republiky-mirka-topolanka-4>.

²⁸ <http://www.eu2009.cz/cz/news-and-documents/news/rozhovory-s-pred-staviteli-ukrajiny-a-ruska-dnes-skoncily-4907/>.

²⁹ Szerzej: M. Menkiszak, W. Konończuk, *Eskalacja rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego*, Tydzień na Wschodzie, 14.01.2009.

zydencji i Komisji Europejskiej do ministrów energetyki Rosji i Ukrainy informującym o podjęciu pracy przez komisję monitorującą, podkreślono, że dalsze wstrzymywanie tranzytu gazu negatywnie wpłynie na wiarygodność obu krajów³⁰. Zakończenie konfliktu przyniosły trójstronne rozmowy z udziałem premierów Rosji i Ukrainy, przedstawicieli Unii Europejskiej oraz szefów Gazpromu i Naftohazu rozpoczęte 17 stycznia w Moskwie. Ich efektem było rosyjsko-ukraińskie porozumienie, w którym rozwiązano wszystkie sporne kwestie. 20 stycznia Gazprom wznowił dostawy gazu do krajów Unii Europejskiej.

Jednak działania kryzysowe nie ograniczały aktywności Unii Europejskiej, w tym czeskiej prezydencji w obszarze współpracy energetycznej z Europą Wschodnią. W połowie stycznia premier Topolánek odwiedził trzy republiki kaukaskie, by rozmawiać o możliwościach alternatywnych dróg zaopatrzenia UE w surowce. W Kazachstanie podkreślił, że konflikt rosyjsko-ukraiński i jego skutki dla innych krajów pokazał, jak wrażliwa jest Unia w kwestii bezpieczeństwa dostaw. Uznał, że w interesie Unii jest bezpośredni import gazu z Azji środkowej podkreślając, że nie wyklucza bliskiej współpracy z Rosją. Jednoznacznie wyraził poparcie Unii Europejskiej dla obu projektów budowy rurociągów z Kaukazu do Unii – Nabucco i Nord Stream³¹. Tej tematyce czeska prezydencja poświęciła szczyt energetyczny zorganizowany w maju w Pradze. Uczestniczyli w nim przedstawiciele Azerbejdżanu, Egiptu, Iraku, Kazachstanu, Turcji, Turkmenistanu i Uzbekistanu, obserwatorzy z Federacji Rosyjskiej, Stanów Zjednoczonych i Ukrainy, a także reprezentanci Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju i Banku Światowego³². Podczas szczytu ostatecznie udało się osiągnąć porozumienie co do sfinansowania projektu „Nabucco” kwotą 200 mln euro, które UE miała przekazać Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu udzielającemu kredytów na jego budowę³³.

³⁰ <http://www.eu2009.cz/cz/news-and-documents/news/presidency-and-commission-urge-resumption-of-gas-supply-in-joint-letter--5886/>.

³¹ http://www.lidovky.cz/eu-nenecha-kazachstan-jen-rusku-d31-/ln_noviny.asp?c=A090213_000036_ln_noviny_sko&klic=230036&mes=090213_0.

³² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/716&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=fr>.

³³ <http://www.neurope.eu/articles/93571.ph>.

Partnerstwo Wschodnie

W bilansie czeskiej prezydencji po stronie jej największych sukcesów wymienia się inaugurację projektu Partnerstwa Wschodniego. Ten polsko-szwedzki projekt zgłoszony wiosną 2008 r. nie wzbudził początkowo większego zainteresowania państw Unii, mało tego, pojawiły się wątpliwości i obawy co do celów i możliwości realizacji projektu. Obawiano się pogorszenia stosunków z Rosją, która mogłaby odebrać projekt – szczególnie, że został on zgłoszony przez Polskę – jako wymierzony w swoje interesy w regionie. Pojawiły się także wątpliwości dotyczące wzajemnej konkurencji między Partnerstwem Wschodnim a pozostałymi dwoma projektami Wschodniego Wymiaru EPS, szczególnie Synergii Czarnomorskiej³⁴. Zastrzeżenia związane były z finansowaniem Partnerstwa – unijni płatnicy netto byli niechętni dodatkowym obciążeniom, a Państwa zaangażowane we współpracę z południowymi sąsiadami Unii Europejskiej obawiały się, że Partnerstwo Wschodnie zmniejszy finansowanie tej współpracy (promująca Unię Śródziemnomorską Francja znalazła się wśród państw, które poparły Partnerstwo Wschodnie, nie brakło głosów, że uczyniła tak by nie zrażać krajów zainteresowanych Partnerstwem do francuskiej idei; szef francuskiej dyplomacji stwierdził: „To nie jest żaden grzech, by UE szła na południe i na wschód w tym samym czasie”³⁵). Wskazywano także na zagrożenia dla bezpieczeństwa UE związane z liberalizacją reżimu wizowego wobec obywateli państw objętych Partnerstwem i co za tym idzie zwiększenia napływu imigrantów³⁶.

Szansę realizacji projektu znacząco wzrosły po wybuchu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego. Zaskoczenie i zaniepokojenie wydarzeniami w Gruzji odsunęły obawy i kontrowersje związane z tą inicjatywą. Unia Europejska musiała zareagować na te wydarzenia, udowodnić, że zdolna jest przejąć inicjatywę na Wschodzie i ma dla niego konkretne propozycje. Lekceważone dotąd Partnerstwo Wschodnie okazało się idealne by to zrobić. W konkluzjach nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej zwołanego 1 września 2008 r. dla omówienia sytuacji w Gruzji stwierdzono, że „nigdy dotąd nie istniała tak silna potrzeba wspierania współpracy regionalnej i umacniania sto-

³⁴ Szerzej: J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, Analizy Natolińskie, 2009, nr 5.

³⁵ S. Konopacki, *Partnerstwo przeciw gazociągom. Polsko-szwedzki projekt polityki wschodniej*, Komentarze Natolińskie, 2008, nr 3, s. 2.

³⁶ *Partnerstwo Wschodnie – bilans otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 8.

sunków ze wschodnimi sąsiadami, szczególnie w ramach polityki sąsiedztwa, rozwoju Synergii Czarnomorskiej i Partnerstwa Wschodniego³⁷. Unijna komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner, która wiosną 2008 r. wyraziła obawy, że Partnerstwo będzie niepotrzebnym powieleniem innych projektów EPS, pół roku później stwierdziła, że Partnerstwo to okręt flagowy Unii³⁸.

3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska wydała komunikat, w którym poparła polsko-szwedzką inicjatywę i określiła niezbędne nakłady na 600 mln euro w latach 2009–2013³⁹. Szczegóły dotyczące projektu miały zostać opracowane podczas szczytu zorganizowanego już przez czeską prezydencję. Dla Czechów od początku wiadomym było, że powodzenie szczytu może być jednym z najważniejszych sukcesów ich przewodnictwa. Aktywnie włączyli się w negocjacje dotyczące projektu, tym bardziej, że początek prezydencji znów przyniósł zagrożenie dla jego realizacji. Tym razem chodziło o problemy finansowe w związku z globalnym kryzysem ekonomicznym. Czesi przekonywali, że nawet ograniczenie funduszy nie powinno przekreślać projektu, można by bowiem zacząć od inicjatyw nie wymagających dużych nakładów, jak liberalizacja systemu wizowego czy budowa strefy wolnego handlu. Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych 23 i 24 lutego nie osiągnięto porozumienia co do planu finansowania projektu zaproponowanego w grudniu przez Komisję⁴⁰. Porozumienie osiągnięto dopiero na wiosennym szczyście Rady Europejskiej. W konkluzjach Rady znalazła się deklaracja „głębszego zaangażowania” w stosunki z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdową i Ukrainą „z myślą o przyspieszeniu reform, zbliżaniu przepisów, oraz dalszej integracji gospodarczej”, a także wezwanie do „szybkiej realizacji partnerstwa w praktyce”. Zapowiedziano finansowanie projektu w wysokości proponowanej przez Komisję „udzielone z uwzględnieniem zasobów dostępnych w wieloletnich ramach finansowych”⁴¹.

³⁷ *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej, Bruksela, 1 września 2008 r. Konkluzje prezydencji*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/102552.pdf.

³⁸ http://wyborcza.pl/dziennikarze/1,84228,5842906,Partnerstwo_Wschodnie_modne_w_Brukseli.html.

³⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership*, <http://www.msz.gov.pl/files/PARTNERSTWO%20WSCHODNIE/2PW.pdf>.

⁴⁰ http://wyborcza.pl/1,75477,6310845,Partnerstwo_Wschodnie_na_razie_bez_pieniedzy.html.

⁴¹ *Oświadczenie Rady Europejskiej w sprawie Partnerstwa Wschodniego, Rada Europejska 19 i 20 marca 2009 r., konkluzje prezydencji*, Bruksela, 29.04.2009, s. 12.

Tuż przed szczytem inaugurującym projekt Partnerstwa zorganizowano w Pradze konferencję ekspertów „Eastern Partnership: Towards Civil Society Forum”. W jej konkluzjach znalazł się postulat opracowania, wspólnie z Radą Europy, ONZ i innymi organizacjami międzynarodowymi jasnych kryteriów postępu demokratyzacji państw partnerskich i uzależnienia zakresu współpracy od wyników oceny. Jako jeden z najważniejszych celów Partnerstwa wskazano budowę społeczeństw obywatelskich będących najlepszym gwarantem stabilności państwa, pokoju w regionie i umacniania porządku demokratycznego, stąd – zdaniem uczestników forum – w realizację projektu w jak najszerszym stopniu powinny zostać włączone organizacje pozarządowe z państw partnerskich. Zwrócono także uwagę na konieczność zintensyfikowania kontaktów między obywatelami państw UE i krajów partnerskich, czemu miałyby służyć liberalizacja reżimu wizowego, programy wymian, rozwój infrastruktury transportowej i połączeń lotniczych⁴².

Organizatorzy szczytu inaugurującego Partnerstwo Wschodnie stanęli przed poważnym dylematem dotyczącym ewentualnego uczestnictwa w nim prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki, który od 2004 r. objęty był zakazem wjazdu do Unii Europejskiej. Chodziło nie tylko o problem dyplomatyczny, ale o to jakie miejsce w projekcie Partnerstwa ma zajmować Białoruś rządzona przez niedemokratyczny reżim. Niezwykle delikatna misja rozwiązania problemu spadła na dyplomację czeską. Jej szef, minister Schwarzenberg osobiście pojechał do Mińska – udało się ustalić, że prezydent Łukaszenka otrzyma zaproszenie (jak oficjalnie podkreślał Schwarzenberg „nie dotyczące osobiście prezydenta lecz Białorusi”⁴³), natomiast na szczyt wysłał swojego przedstawiciela, którym został pierwszy wicepremier Uładzimir Siemaszka.

Zgodnie z postanowieniami deklaracji kończącej praski szczyt, powtarzającej konkluzje wiosennego szczytu Rady, Partnerstwo ma służyć nie tylko współpracy między państwami partnerskimi i Unią oraz – co podkreślono – zacieśnianiu więzów między samymi państwami partnerskimi, ale także budowie stabilnej i bezpiecznej Europy. W dokumencie znalazły się punkty dotyczące m.in. współpracy gospodarczej i pomocy w przeprowadzaniu reform, liberalizacji reżimu wizowego, wspólnego działania na rzecz bezpieczeństwa energetycznego⁴⁴.

⁴² <http://www.euractiv.cz/vnejsi-vztahy/clanek/vychodni-partnerstvi-se-neobejde-bez-pomoci-obcanske-spolecnosti-tvrdi-experti-005987>.

⁴³ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8004734.stm>; <http://www.euro.cz/detail.jsp?id=14497>.

⁴⁴ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009.

W deklaracji podkreślono, że projekt Partnerstwa Wschodniego będzie rozwijany równolegle do stosunków dwustronnych i stanowić będzie ich uzupełnienie. Wyraźnie zaznaczono, że udział w projekcie nie jest związany z procesem rozszerzania Unii i nie stanowi dla niego alternatywy – jak stwierdzono, współpraca w ramach PW będzie się odbywać „bez uszczerbku dla aspiracji państw partnerskich związanych z ich przyszlými stosunkami z Unią Europejską. Te będą opierać się na zasadach zróżnicowania i warunkowości”⁴⁵.

Czeska prezydencja nie mogła pozostać obojętna na zastrzeżenia jakie wobec Partnerstwa Wschodniego wysuwała Rosja. Czesi sprzeciwiali się szczególnie traktowaniu Rosji przy dyskusji nad Partnerstwem podkreślając, że stosunki UE-Rosja mają i tak ponadstandardowy charakter, a częstotliwość wzajemnych kontaktów jest częstsza niż w przypadku państw, które miały zostać objęte projektem⁴⁶. Niemniej wzięli na siebie zadanie przekonywania Rosji, że projekt ten nie zagraża jej bezpieczeństwu i interesom. „Chodzi o naszych sąsiadów, ich stabilność i dobrobyt leżą w naszym interesie. To oferta, nie demonstracja siły UE” – mówił czeski wicepremier do spraw europejskich, Alexander Vondra⁴⁷. Założenia projektu przedstawił prezydentowi Dymitrowi Miedwiediewowi Václav Klaus podczas szczytu UE-Rosja w Chabarowsku i tam jednak nie udało się przekonać do niego Rosjan. „Martwi nas, że ze strony niektórych państw podejmowane są próby wykorzystania tej struktury jako partnerstwa przeciwko Rosji (...) Nie chciałbym, aby to partnerstwo konsolidowało pojedyncze kraje o antyrosyjskim nastawieniu z innymi krajami Europy” – argumentował Miedwiediew podczas konferencji prasowej na zakończenie szczytu⁴⁸.

Stosunki UE–Rosja

Rosja – najważniejszy wschodni partner Unii Europejskiej – pozostała poza ramami Partnerstwa Wschodniego. Tymczasem Unia wciąż nie wypracowała jednolitej polityki wobec tego kraju – stosunki UE z Federacją Rosyjską były raczej sumą relacji z nią poszczególnych państw członkowskich. Dodatkowo czeska prezydencja rozpoczynała się w okresie wyraźnego impasu w stosun-

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia...*, s. 21.

⁴⁷ <http://www.euractiv.cz/vnejsi-vztahy/clanek/vychodni-partnerstvi-posili-vazby-eu-s-postsovetskimi-sousedy-005979>.

⁴⁸ <http://www.polskieradio.pl/wiadomosci/artykuly/default.aspx?id=99595>.

kach Unii z Rosją na tle konfliktu w Gruzji, braku zgody Rosji na podpisanie Karty Energetycznej otwierającej rosyjski rynek energetyczny i niepowodzeń w negocjacjach nad nową umową o partnerstwie i współpracy.

Szczyt UE-Rosja organizowany przez czeską prezydencję odbył się 26 maja w Chabarowsku. Ze strony Unii Europejskiej w rozmowach uczestniczyli: Václav Klaus, José Manuel Barroso, Javier Solana i komisarz ds. polityki energetycznej Andris Piebalgs. Stronę rosyjską reprezentowali: prezydent Miedwiediew, minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow, minister rozwoju gospodarczego Elwira Nabiullina i minister energetyki Siergiej Szmako. Jednym z głównych tematów rozmów była współpraca energetyczna, Unia Europejska cały czas liczyła na podpisanie przez Rosję Karty Energetycznej, jednak jeszcze przed szczytem prezydent Miedwiediew przedstawił projekt szerszego dokumentu, który objąłby – oprócz ropy i gazu ziemnego – inne surowce energetyczne, a jego stronami byłyby także Stany Zjednoczone, Chiny, Indie i Norwegia⁴⁹. Konsekwentnie, podczas szczytu w Chabarowsku Miedwiediew odrzucił możliwość podpisania Karty, obie strony zgodziły się natomiast wypracować mechanizm wczesnego ostrzegania w przypadku znaczącego zmniejszenia dostaw surowców energetycznych do UE⁵⁰.

Unijni przedstawiciele jechali do Chabarowska także po to, by przekonać Rosję do ograniczenia działań protekcyjnych i przestrzegania zasad wyznaczonych przez WTO. Na początku maja rządowa komisja budżetowa, bezpośrednio nadzorowana przez premiera Władimira Putina, przygotowała projekt polityki celnej na lata 2010–2012, przewidującej podniesienie ceł na niektóre towary, w tym produkty rolne, stal, maszyny i samochody. Według wyliczeń Komisji wyższe cła i związane z tym podwyżki cen mogłyby zmniejszyć eksport towarów z UE do Rosji o 12–15 procent⁵¹.

W trakcie wizyty w Moskwie w lutym 2009 r., José Barroso poruszył temat przestrzegania przez Rosję praw człowieka i standardów demokratycznych. Premier Putin przekonywał go, że podobne problemy występują w krajach unijnych i że kwestie te należałoby rozwiązać kompleksowo. Tuż przed wyjazdem przewodniczącego Komisji Bruksela ostro skrytykowała rosyjskie plany budowy portu wojennego w Abchazji. Wobec planowanego na rok 2017 wygaśnięcia umowy o stacjonowaniu floty czarnomorskiej z Ukrainą, miał się on stać jej główną bazą⁵².

⁴⁹ http://forsal.pl/artykuly/319307,ue_z_rosja_o_energetyce_i_handlu.html.

⁵⁰ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1718>.

⁵¹ http://forsal.pl/artykuly/319307,ue_z_rosja_o_energetyce_i_handlu.html.

⁵² http://www.lidovky.cz/eu-se-snazi-umravnit-rusko-d0w-/ln_zahranici.

Podsumowanie

Czeska prezydencja to okres pewnego wzmocnienia zainteresowania Unii Europejskiej krajami Europy Wschodniej. Wynikało ono jednak nie z planowej polityki Unii, lecz było konsekwencją dwóch kryzysowych wydarzeń – zbrojnego konfliktu między Rosją a Gruzją oraz rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego.

W trakcie czeskiego przewodnictwa w RUE osiągnięto porozumienie w sprawie projektu Partnerstwa Wschodniego – sami Czesi wymieniają to jako jeden ze swoich najważniejszych sukcesów. Wsparcie Unii dla projektu Partnerstwa było efektem wydarzeń na Kaukazie, próbą pokazania, że UE chce i potrafi być aktywna w regionie Europy Wschodniej. Szybko jednak okazało się, że trudno znaleźć w nim konkretne rozwiązania i co najistotniejsze wyraźny cel, do którego mogłaby prowadzić jego realizacja. Wynikało to przede wszystkim z rozbieżnych wizji jakie miały zarówno państwa UE, ale i z rzeczywistej wagi jaką Unia przywiązuje do regionu, wyraźnie przeszacowanej na fali emocji towarzyszących konfliktowi w Gruzji. Także wschodni partnerzy Unii nie byli zadowoleni z proponowanego kształtu współpracy, uważając Partnerstwo za mało atrakcyjny substytut integracji. Obywatele państw partnerskich liczyli przede wszystkim na złagodzenie reżimu wizowego. Francji i Niemcom udało się „rozmyć” zapis dotyczący złagodzenia reżimu wizowego w komunikacie wydanym na zakończenie praskiego szczytu⁵³. Państwa UE unikały jakichkolwiek sugestii, że projekt jest wstępem do integracji, na szczycie w Pradze nie przyjęto propozycji sześciu państw partnerskich, by projekt nazwać Partnerstwem Wschodnioeuropejskim⁵⁴. Z obecnej perspektywy trudno z pełnym przekonaniem uznać, że Partnerstwo Wschodnie zmieniło unijną politykę wobec poradzieckich sąsiadów, to wyzwanie chce podjąć – jak wiemy – polska prezydencja w drugim półroczu 2011 r.

Przy powyższych zastrzeżeniach, inauguracja Partnerstwa Wschodniego była najistotniejszym wydarzeniem w polityce wschodniej UE w czasie prezydencji czeskiej. Nie była ona najważniejszym celem przewodnictwa Repu-

asp?c=A090207_140450_in_zahranici_mel; W roku 2010 nowy prezydent Ukrainy, Wiktor Janukowycz przedłużył umowę z Rosją.

⁵³ N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn-Warszawa 2010, s. 14.

⁵⁴ <http://www.euractiv.cz/vnejsi-vztahy/clanek/vychodni-partnerstvi-posili-vazby-eu-s-postsovetskimi-sousedy-005979>.

bliki Czeskiej w RUE, to dopiero szansa na realizacji polsko-szwedzkiego projektu, która pojawiła się pod koniec 2008 r. sprawiła, że polityka wschodnia stała się jednym z pól największej aktywności prezydencji, a Czesi dostrzegli w powodzeniu projektu szansę na wzmocnienie jej pozytywnego bilansu.

Czeska prezydencja nie zmieniła najważniejszego – polityka wschodnia Unii Europejskiej nadal nie odpowiada skali problemów jakie występują w krajach Europy Wschodniej i nie stała się priorytetem w stosunkach zewnętrznych Unii. Nie można jednak winić za to czeskiej prezydencji, która nie zlekceważyła żadnej szansy na zmianę tej sytuacji. Efekty działalności prezydencji czeskiej w obszarze polityki wschodniej były odbiciem możliwości i chęci zaangażowania całej Unii. ♦

Eastern policy of European Union during the Czech presidency (jan–jun 2009)

This article analyzes politics of European Union towards Eastern European countries during Czech presidency. At this period EU was more interest in Eastern Europe. Although it wasn't a result of planned EU politics, but a consequence of double crisis: armed conflict between Georgia and Russia and the gas dispute between Russia and Ukraine. In the time of Czech presidency the agreement on the project of Eastern Partnership had been reached, but we can not regard that it changed the politics towards the post-soviet neighbours. Czech presidency, a had paid attention to the Eastern Europe. Nevertheless it didn't change the most important – eastern politics of EU didn't become a priority in EU foreign policy. The Community hasn't still realise the scale of problems which countries in this region are suffering. However we can not blame Czech Republic for that fact. The effects of Czech presidency in Eastern politics can be regarded as a reflect of possibilities and involvement of EU as a whole.

