

## Główne problemy relacji zewnętrznych Unii Europejskiej w okresie prezydencji niemieckiej w 2007 roku<sup>1</sup>

Spojrzenie na europejską politykę Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r. pozwala dostrzec kilka kluczowych zadań, na których promowaniu skupiła się Republika Federalna. Należały do nich: Unia Gospodarcza i Walutowa, rozszerzenie UE, reformy instytucjonalne Unii, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz pogłębianie współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). W tej ostatniej sferze najistotniejszymi elementami, na które Niemcy kładły największy nacisk, było dążenie do doskonalenia mechanizmów decyzyjnych poprzez odchodzenie od zasady jednomyślności (a więc byłby to krok w kierunku uwspólnotowienia WPZiB), wkomponowanie Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) w ramy instytucjonalne UE, jak również rozwijanie polityki bezpieczeństwa, która docelowo prowadziłyby do wspólnej europejskiej obrony (jednak bez kwestionowania roli NATO, która miała pozostać fundamentem europejskiej polityki bezpieczeństwa). Biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek traktatowy UE, można dostrzec, że postulaty owe

---

<sup>1</sup> Analiza ewolucji procesów integracyjnych w zakresie wielopłaszczyznowych relacji zewnętrznych Wspólnot/Unii Europejskiej pozwala skonstatować, że terminologiczne granice pomiędzy pojęciem stosunków zewnętrznych UE (tradycyjnie sprowadzonym do stosunków handlowych, swoistej dyplomacji ekonomicznej; Ryszard Zięba za Brianem White'em proponuje posługiwanie się terminem „wspólnotowa polityka zagraniczna”: R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 54-55) a Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE zdają się coraz bardziej rozmywać. Ryszard Zięba *notabene* podkreśla, że decyzje ekonomiczne podejmują często organy czysto polityczne, co dowodzi procesu „polityzacji” relacji ekonomicznych UE. Także po wejściu na strony internetowe UE znajdujemy wprawdzie odrębne odsyłacze do „stosunków zewnętrznych” oraz do „polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, jednak kierują one w znacznym stopniu do tych samych stron i zagadnień. Charakterystyczny jest natomiast odrębny link tematyczny zatytułowany „handel zewnętrzny”, obejmujący – można zaryzykować taką tezę – sferę tradycyjnie określaną jako „stosunki zewnętrzne”. Te ostatnie z kolei zdają się interpretowane w coraz większym stopniu w kategoriach politycznych, stając się bliższe terminowi WPZiB.

znalazły częściowe spełnienie. Po traktacie z Nicei UZE praktycznie została wkomponowana w system UE, prezydencja niemiecka z 1999 r. odegrała też decydujące znaczenie w proklamowaniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Odejścia od zasady jednomyślności decyzyjnej w sprawach WPZiB wprawdzie nie uzyskano, ale w traktacie amsterdamskim sformułowano zasadę konstruktywnego wstrzymania się od głosu w sprawach WPZiB, co było częściowym spełnieniem postulatów niemieckich<sup>2</sup>. Kwestia wspólnej obrony pozostała natomiast sprawą otwartą, biorąc pod uwagę także znowelizowany traktat o Unii Europejskiej w rezultacie postanowień traktatu lizbońskiego.

Jeśli chodzi o kierunki postulowanej przez RFN geopolitycznej aktywności Unii, niewątpliwie w tej dziedzinie dominowało dążenie do rozbudowy polityki wschodniej, której kluczowym celem miało stać się rozszerzenie Unii o grupę państw Europy Środkowo-Wschodniej, co zaowocowało obdarzeniem Niemiec określeniem „adwokata wschodniego rozszerzenia UE” (nie oznaczało to bynajmniej lekceważenia polityki wobec innych regionów). W tym zakresie zresztą Niemcy i Francja tkwały delikatną równowagę pomiędzy wschodnim a preferowanym przez Paryż śródziemnomorskim wymiarem polityki UE<sup>3</sup>. Po rozszerzeniu z 2004 r., kiedy Niemcy osiągnęły ów cel, jakim było rozciągnięcie Unii za swoje wschodnie granice, ich zainteresowanie polityką wschodnią zostało zredukowane do relacji z Moskwą oraz mechanizmów wynikających z Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. RFN straciła zainteresowanie dalszym rozszerzeniem na wschód. Było to także wypadkową wydarzeń lat 2004-2005, kiedy po powiększeniu Unii i problemach z traktatem konstytucyjnym w roku następnym w państwach UE nie było atmosfery sprzyjającej dalszym rozszerzeniom, a priorytetem stały się stosunki z Rosją (charakterystycznym akcentem były bardzo dobre relacje personalne Schröder – Putin).

Abstrahując od wymiaru wschodniego europejskiej polityki Niemiec, w działaniach Bonn/Berlina warto dostrzec dążenie do odgrywania coraz ważniejszej roli w zakresie rozwiązywania problemów bezpieczeństwa międzynarodowego na miarę znacznego potencjału Niemiec, wyrażane często hasłem „normalizacji” niemieckiej polityki zagranicznej. Przypomnijmy sobie choćby ogromną powściągliwość RFN w latach 1990-1991 w okresie narastania problemu irackiego i ataku koalicji międzynarodowej na Irak, gdzie Niemcy ograniczyły się do „dyplomacji książeczki czekowej” (budząc krytykę takiej postawy ze strony USA, oczekują-

<sup>2</sup> Vide: M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990-2002)*, Toruń 2004.

<sup>3</sup> Ów balans znalazł szczególnie swój wyraz we wnioskach Rady Europejskiej z Essen w grudniu 1994 r., wieńczącej niemiecką prezydencję. Nastąpiło wówczas zainicjowanie tzw. dialogu strukturalnego z krajami Europy Środkowo-Wschodniej kandydującymi do Unii (jego zasadniczym elementem stały się regularne spotkania ministerialne). W zamian natomiast pojawiły się satysfakcjonujące Francję obszernie zapisy podkreślające znaczenie polityki śródziemnomorskiej.

cych konkretnej pomocy wojskowej), następnie „takykę salami” ministra obrony Volkera Rühle – a więc osvajanie niemieckiej i międzynarodowej opinii publicznej z perspektywą większego zaangażowania RFN w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa, aż po orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r., które z konstytucyjnego punktu widzenia dopuszczało zaangażowanie jednostek Bundeswehry w działania bojowe poza obszarem NATO i tym samym otworzyło furtkę dla stopniowego zwiększania aktywności RFN na arenie międzynarodowej<sup>4</sup>.

1 stycznia 2007 r. rozpoczęła się półroczna prezydencja niemiecka w Unii Europejskiej – już trzecia w okresie istnienia UE. Wcześniejsze unijne przewodnictwa zjednoczonych Niemiec (w drugiej połowie 1994 r. i pierwszej połowie 1999 r.) charakteryzowały się znaczną dynamiką i kreatywnością. Z uwagi na znaczenie RFN i dotychczasowe doświadczenia związane z rolą Bonn/Berlina w procesach integracji europejskiej, obdarzanego wspólnie z Francją nobilitującym – ale i uzasadnionym – mianem motoru integracji europejskiej, wiązano z nią spore nadzieje. Przewodnictwo niemieckie przypadło w dość szczególnym i trudnym momencie – półtora roku po referendalnych porażkach *Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy* we Francji i Holandii (maj i czerwiec 2005 r.), ale i w pięćdziesiątą rocznicę traktatów rzymskich dających początek EWG i EWEA. Tak zwany okres refleksji, który wyznaczyła sobie Unia w celu rozwiązania politycznego węzła gordyjskiego po decyzji Francuzów i Holendrów, nie przyniósł żadnych przełomowych propozycji torujących drogę ku rozwiązaniu problemu traktatu konstytucyjnego, co z pewnością mobilizująco wpłynęło na dyplomację niemiecką przejmującą unijne stery. W centrum zainteresowania prezydencji stała zatem kwestia reanimacji traktatu konstytucyjnego.

Priorytetowe potraktowanie powyższej kwestii zepchnęło w cień publicznej debaty inne zagadnienia, jednak program prezydencji, opublikowany u jej progu, nie zaniedbał pozostałych dziedzin unijnej aktywności. Sporo w nim miejsca poświęcono problematyce gospodarczej, społecznej i ekologicznej, wewnętrznym aspektom bezpieczeństwa Unii, a także dalszemu kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>5</sup>.

Problematykę zewnętrznych relacji UE program rozszerzył w czwartym rozdziale, zatytułowanym *Kształtowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpie-*

<sup>4</sup> Vide: W. Pięciak, *Niemcy. Droga do normalności. Polityka zagraniczna RFN od wojny o Kuwejt do wojny o Kosowo*, Warszawa 2000.

<sup>5</sup> „Europa gelingt gemeinsam”. *Präsidentschaftsprogramm 1. Januar-30. Juni 2007*, <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidenstschaftsprogramm/EU-P-Aprogr-d-2911.pdf>, s. 5. Item: *50 Argumente für Europa. Ein Projekt des Auswärtigen Amtes zur deutschen EU-Präsidentschaft 2007*, część dotycząca Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa s. 86-92. Item: D. Göler, M. Jopp, *Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschafts, „Integration”* 1/2007, s. 15-19; ibidem, J. Gassen, *Die deutsche EU-Ratspräsidentschafts – Herausforderungen und Erwartungen*, s. 72-75.

czeństwa, zewnętrznej polityki gospodarczej i polityki rozwoju (*Gestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Außenwirtschaftspolitik und der Entwicklungspolitik*), odwołując się m.in. do uchwalonej w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa<sup>6</sup>. Tradycyjnie już Niemcy opowiedziały się za pogłębioną współpracą w zakresie WPZiB, w tym współpracą wojskową, która mogłaby w przyszłości doprowadzić do ustanowienia wspólnoty obronnej. Rozwijając ten wątek, na pierwszym planie postawiono problem rozszerzenia Unii i rozbudowy europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa i stabilności. Zapowiedziano kontynuację negocjacji akcesyjnych z Turcją i Chorwacją, z zastrzeżeniem, że ich postępy będą zależały od osiągnięć obu państw we wdrażaniu nałożonych zobowiązań (ta dyplomatyczna formuła maskowała powszechnie znaną niechęć niemieckich chadeków wobec ewentualnego członkostwa Turcji w UE). Z kolei za hasłami stabilizacji Bałkanów Zachodnich kryło się w głównej mierze wspieranie rokowań dotyczących przyszłości Kosowa. Wyrażono także nadzieję na finalizację w okresie prezydencji rozmów na temat układów o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią i Czarnogórą. W sferze stosunków UE – Rosja zapowiedziano konsultacje z Moskwą na temat nowego układu o handlu i współpracy, w 2007 r. upływał bowiem dziesięcioletni okres obowiązywania poprzedniej umowy.

W dalszej części program przewidywał aktywną rolę Unii w zakresie wielostronnego zaangażowania na rzecz rozwiązywania kryzysów międzynarodowych. W tym kontekście podkreślono istotę współpracy z ONZ, jak również chęć jej pogłębienia z państwami Zatoki Perskiej czy Unii Afrykańskiej. Wśród istotnych wyzwań wiele miejsca poświęcono sytuacji na Bliskim Wschodzie, wyrażono dążenie do stabilizacji napiętej sytuacji w Libanie, wolę rozwiązania kwestii programu nuklearnego Iranu, przyspieszenie odbudowy Iraku i Afganistanu. Jeśli chodzi o region afrykański, dokument wśród głównych wyzwań wymienił stabilizację sytuacji w Sudanie, Demokratycznej Republice Konga i Somalii.

Wśród kolejnych zadań zapowiedziano dalsze wzmocnienie WPZiB i EPBiO, zgodnie z przyjętymi w poprzednich latach założeniami, zwłaszcza *Celem Operacyjnym 2010* i *Cywilnym Celem Operacyjnym 2008*<sup>7</sup>. Wyrażono nadzieję na poprawę

<sup>6</sup> *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, den 12. Dezember 2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>. Europejska Strategia Bezpieczeństwa jest kilkunastostronicowym dokumentem, złożonym z trzech rozdziałów. Pierwszy z nich definiuje główne problemy, które zagrażają Europie – terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, konflikty regionalne, państwa upadłe i zorganizowana przestępczość. Wśród wyzwań globalnych wymienia powszechne ubóstwo, głód, epidemie czy rywalizację o topniejące zasoby naturalne. Drugi wymienia z kolei strategiczne cele UE (szybkie reagowanie na bieżące zagrożenia poza granicami UE, promowanie bezpiecznego sąsiedztwa, wspieranie działań multilateralnych). Rozdział trzeci skupia się na cywilnych i wojskowych instrumentach polityki bezpieczeństwa UE.

<sup>7</sup> *Cel Operacyjny 2010*, stanowiący program przygotowań Unii do realizacji misji petersberskich do roku 2010, ogłoszony został 18 czerwca 2004 r. w miejsce *Celu Operacyjnego 2003*, uchwalo-

planowania i operacji w zakresie EPBiO, celem wzmocnienia autonomicznych zdolności Unii w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Szczególnie podkreślono kwestię zdolności operacyjnych tzw. grup bojowych UE<sup>8</sup>.

Z instytucjonalnego punktu widzenia na zewnętrzną politykę UE w okresie prezydencji niemieckiej złożyły się przede wszystkim cztery spotkania na szczycie pomiędzy Unią a jej kluczowymi partnerami, szczyty Rady Europejskiej oraz comiesięczne spotkania Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, jak również aktywność Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

Jak wspomniano, absolutnym priorytetem prezydencji było ożywienie traktatu reformującego działalność UE, która to sprawa absolutnie zdominowała zwłaszcza czerwcowy szczyt Rady Europejskiej. Niemniej jednak w tym okresie można wskazać szeroki wachlarz zagadnień z zakresu zewnętrznej aktywności UE, których Berlin również nie zaniedbał. Należy do nich zaliczyć:

- kwestie klimatyczne (walka z emisją gazów cieplarnianych);
- relacje z kluczowymi partnerami, takimi jak USA i Rosja;
- Europejska Polityka Sąsiedztwa (zwłaszcza stosunki z Ukrainą);
- Afryka (szczególnie konflikty w Sudanie, Somalii, Kongu, jak również sytuacja w Zimbabwie, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Ugandzie, Liberii);
- problemy Bliskiego i Środkowego Wschodu (konflikt izraelsko-palestyński, Liban, Irak, Iran, Afganistan);
- stabilizacja sytuacji na Bałkanach (zwłaszcza problem statusu Kosowa);
- relacje z krajami Azji Środkowej;
- kontakty z regionem Azji Południowo-Wschodniej;
- poszerzenie więzi z krajami Ameryki Łacińskiej.

Szczególną rolę odgrywały bilateralne spotkania na szczycie z najważniejszymi partnerami zewnętrznymi. Partnerem pierwszego spotkania były Stany Zjednoczone – odbyło się ono 30 kwietnia 2007 r. w Waszyngtonie<sup>9</sup>. Omawiano przede wszystkim sprawy ekonomiczne, postulując wzmocnienie transatlantycznych stosunków gospodarczych. Opierając się na propozycji niemieckiej (popartej m.in. przez Parlament Europejski w rezolucji z 25 kwietnia 2007 r.), zawarto porozumienie ramowe na temat pogłębienia gospodarczej integracji transatlantycznej (instytucjonalnym tego efektem stało się utworzenie Transatlantycznej

---

nego jeszcze przez Radę Europejską w Helsinkach w grudniu 1999 r. *Cywilny Cel Operacyjny 2008* uzgodniony został z kolei na Radzie Europejskiej 17 grudnia 2004 r. Dokument ten precyzuje cywilne aspekty zarządzania kryzysowego.

<sup>8</sup> Chodzi o liczące ok. 1500 żołnierzy formacje, zdolne do rozlokowania na obszarze konfliktu w ciągu 15 dni od podjęcia decyzji przez Unię. Projekt utworzenia grup bojowych został potwierdzony w kwietniu 2004 r.

<sup>9</sup> Regularne spotkania na szczycie pomiędzy Wspólnotą a Stanami Zjednoczonymi zaczęły się w 1990 r. wraz z ogłoszeniem w listopadzie tego roku *Deklaracji transatlantycznej*, stanowiącej program wzajemnej współpracy politycznej, gospodarczej i wojskowej.

Rady Gospodarczej). Ponadto podpisano wspólną deklarację na temat energii i ochrony klimatu, a także kilka innych szczegółowych porozumień. Rozmawiano na tematy polityczne, w tym zakresie przyjęto deklarację zatytułowaną *Promoting Peace, Human Rights and Democracy Worldwide*. Zapowiedziano w niej wspólne zaangażowanie w celu określenia statusu Kosowa, wsparcie tendencji demokratycznych na Białorusi, dalsze promowanie demokracji, rządów prawa i rozwoju gospodarczego na Ukrainie, w Mołdawii, państwach kaukaskich i śród-kowozajatyckich. Podkreślono znaczenie stosunków z Rosją, w nadziei na promowanie „wspólnych wartości, jak polityczny pluralizm, rządy prawa, prawa człowieka, włączając wolność mediów”. Zapowiedziano dalsze przygotowania do członkostwa Rosji w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Wiele miejsca poświęcono stabilizacji w Afganistanie, jak również rozwiązaniu problemu palestyńskiego. Wyrażono słowa poparcia dla rządu libańskiego, jednocześnie nie szczędząc słów krytyki wobec Syrii za ingerencję w sprawy sąsiada i łamanie praw człowieka. Skierowano apel do Iranu o przestrzeganie denuklearyzacyjnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, podkreślając negatywną, destabilizacyjną rolę Teheranu na Bliskim Wschodzie, m.in. wspieranie organizacji terrorystycznych. Dokument zaakcentował dążenie do wspierania demokratycznie wybranego rządu irackiego we współpracy z ONZ i Bankiem Światowym. Wyrażono poparcie na rzecz wysiłków pokojowych w Darfurze w porozumieniu z Unią Afrykańską (UA) i ONZ w oczekiwaniu pełnej współpracy ze strony Sudanu, zapowiadając w przeciwnym razie kroki na rzecz wprowadzenia sankcji wobec Chartumu, m.in. embarga na broń. Podobnie poparto proces pokojowy w Somalii i tamtejszy rząd. Odrębne słowa poświęcono Ameryce Łacińskiej i Karaibom, pozytywnie oceniając dotychczasowe osiągnięcia polityczno-gospodarcze regionu. Nie zabrakło umiarkowanej krytyki pod adresem Kuby i zapowiedzi wspierania demokratycznych zmian w tym kraju, choć ograniczającej się zaledwie do jednego, bardzo ogólnikowego zdania.

W dalszej części sygnatariusze dokumentu wyrazili przekonanie o potrzebie wzmocnienia współpracy wielostronnej, zwłaszcza w ramach ONZ, w celu przeciwdziałania nowym wyzwaniom dla globalnego pokoju i bezpieczeństwa. Zwrócono uwagę na takie działania, jak zwalczanie terroryzmu, w tym źródła finansowania tego zjawiska, przestępczości międzynarodowej i korupcji, przestrzeganie prawa międzynarodowego i ochrony danych osobowych. Podkreślono fakt postępu w zakresie swobody poruszania się pomiędzy krajami Unii a USA, zapowiadając działania na rzecz zniesienia amerykańskiego obowiązku wizowego dla obywateli wszystkich państw Unii. Zaakcentowano konieczność przestrzegania zobowiązań wynikających z Traktatu o Nieprolifracji Broni Jądrowej z 1968 r., zapowiadając dążenia do wzmocnienia reżimu kontrolnego w tym zakresie. Sygnatariusze wezwali Koreę Północną i Iran do respektowania zobowiązań w zakresie nieprolifracji. W końcowej części dokumentu skoncentrowano uwagę

na problemie zwalczania epidemii chorób zakaźnych w krajach rozwijających się, jak również zapobieganiu katastrofom humanitarnym, podkreślając w tej mierze istotę współpracy transatlantyckiej<sup>10</sup>.

Po Stanach Zjednoczonych kolejnym ważnym partnerem Unii w ramach tradycyjnych szczytów stała się Rosja. W 2007 r. upływał termin dziesięcioletniego układu o handlu i współpracy pomiędzy UE a Rosją, zawartego 24 czerwca 1994 r.<sup>11</sup>, który wszedł w życie trzy lata później. Dlatego też kwestia przygotowania nowego układu zdawała się narzucać jako pierwszoplanowa we wzajemnych relacjach. Przygotowania do spotkania w rosyjskiej Samarze i okoliczności je poprzedzające musiały jednak zrewidować te rachuby i samo spotkanie odbyło się w atmosferze pewnego napięcia relacji między obu stronami. Złożyło się na to kilka 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 swoistej broni politycznej i 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 nacjonalistycznymi nastrojami.

Szczyt odbył się 18 maja 2007 r. i jego przebieg potwierdził pesymistyczne perspektywy co do widoków powodzenia. Spotkanie obnażyło panujące rozbieżności ubrane w zręczną dyplomatyczną retorykę, w której ze strony unijnej celowała kanclerz Angela Merkel. Na spotkaniu nie zabrakło jednak okazji do podkreślenia znaczenia rozbudowanych stosunków wzajemnych – Unia wszak 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 podczas spotkania 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 władze. Inną kwestią poruszaną przez stronę unijną była wiarygodność rosyjskich gwarancji co do dostaw surowców, nadszarpnięta w wyniku presji Kremla na Białoruś i Ukrainę, której skutkiem

<sup>10</sup> 2007 EU-U.S. Summit Statement – Promoting Peace, Human Rights and Democracy Worldwide, [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/April/0430-RAA/040-StatementPeaceDemocracy.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/April/0430-RAA/040-StatementPeaceDemocracy.pdf).

<sup>11</sup> 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*.

w poprzednich miesiącach było krótkotrwałe ograniczenie ich przesyłu do obu sąsiadów i siłą rzeczy dalej na Zachód. Wśród poruszonych tematów znalazła się także kwestia współpracy naukowej i w tym zakresie wskazano na europejski system nawigacji Galileo, jako istotne potencjalne pole kooperacji. Wśród pozytywnych stron relacji rosyjsko-unijnych wskazano 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 przezwyciężenia<sup>12</sup>.

Kolejnym po Rosji partnerem spotkania na szczycie stała się Kanada<sup>13</sup>. Odbyło się ono 4 czerwca 2007 r. w Berlinie. Zostało zdominowane trzema kwestiami: problemami zarządzania kryzysowego – głównie w kontekście operacji w Afganistanie, ochroną klimatu ziemskiego oraz stosunkami handlowymi. Deklaracja szczytu określała stan wzajemnych relacji jako strategiczne partnerstwo. Jako jedno z ważnych zadań wyznaczono doprowadzenie do bezwizowego ruchu pomiędzy UE a Kanadą. W punkcie sygnowanym jako *Pokój i bezpieczeństwo* deklaracja opowiedziała się za multilateralnym charakterem porządku światowego połączonym z postulatem reformy ONZ zmierzającej do udoskonalenia efektywności tej organizacji. W dokumencie znalazły się słowa poparcia dla działalności Międzynarodowego Trybunału Karnego – przypomnijmy – kontestowanego przez USA. Z drugiej strony docenione zostały najpoważniejsze wyzwania i zagrożenia dla międzynarodowego bezpieczeństwa, jak terroryzm czy proliferacja broni masowego rażenia. Zapowiedziano pogłębienie współpracy w zakresie zwalczania kryzysów i obserwacji wyborów, wymieniając w tym kontekście takie państwa i regiony, jak: Bałkany, Bliski Wschód, Kongo, Aceh (Indonezja), Liban, Haiti czy Darfur (Sudan). Szczególnie wiele miejsca poświęcono wspieraniu odbudowy i demokratyzacji Afganistanu, wyrażając pełne poparcie dla rządu w Kabul. W związku z tym zapowiedziano m.in. udział Kanady w misji policyjnej UE w Afganistanie (EUPOL), wsparcie przez UE kanadyjskiej inicjatywy znanej jako ISTF (*In-Service Training Facility*) zmierzającej do poprawy skuteczności działań policji i wymiaru sprawiedliwości w Kandaharze. Dalsza część dokumentu skoncentrowała się na współpracy gospodarczej, zarówno w wymiarze bilateralnym (m.in. w ramach rozmów na temat układu o poprawie handlu i inwestycji, jak i zapowiadanego rozpoczęcia rozmów na temat kompleksowego porozumienia usprawniającego

<sup>12</sup> *EU-Russland-Gipfel: Gemeinsamer Weg trotz Schwierigkeiten*, <http://www.eu2007.de/de/News/PressReleases/May/0518AASamara.html>.

<sup>13</sup> Regularne spotkania na szczycie pomiędzy Wspólnotą a Kanadą zaczęły się od 1990 r. wraz z podpisaniem *Deklaracji transatlantyckiej* – analogicznego dokumentu jak w przypadku relacji Wspólnota – USA.

ruch lotniczy pomiędzy Kanadą a UE), jak i wielostronnym (zwłaszcza w ramach WTO). Kolejny ważny temat podjęty w deklaracji wiązał się z problemami klimatycznymi i energetycznymi. W tym zakresie sygnatariusze zgodzili się co do konieczności szerszego i efektywniejszego stosowania czystszych źródeł energii i zobowiązali się do radykalnego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2050 r., wyrażając opinię (w perspektywie nadchodzącego szczytu G-8), że podobny krok powinny uczynić także inne kraje wysoko uprzemysłowione. Zapowiedziano prowadzenie dwustronnego dialogu energetycznego i ekologicznego na wysokim szczeblu<sup>14</sup>.

Dzień po spotkaniu UE – Kanada odbył się ostatni spośród szczytów Unii z państwami trzecimi w okresie prezydencji niemieckiej. 5 czerwca 2007 r. w Berlinie gościła delegacja Japonii z premierem Shinzo Abe na czele<sup>15</sup>. W deklaracji końcowej podkreślono przywiązanie do wartości demokratycznych, praw człowieka, rządów prawa i gospodarki rynkowej, jednocześnie wyrażając życzenie kontynuacji partnerskiego dialogu pomiędzy obu stronami. Podobnie jak w przypadku szczytu UE – Kanada, duży nacisk położony został na problem redukcji emisji gazów cieplarnianych, przy czym obie strony zadeklarowały dążenie do zawarcia w ramach ONZ układu w tej sprawie na okres po 2012 r., jak również wyraziły ze swej strony deklarację redukcji emisji w swych krajach do 2050 r. co najmniej o połowę.

W dalszej części deklaracja poświęcała dużo uwagi kwestiom Azji Południowo-Wschodniej i kooperacji z tym regionem. Dokument wyrażał nadzieję na konstruktywną i odpowiedzialną współpracę Chin ze społecznością międzynarodową, jednak Japonia jednoznacznie potwierdziła swoją dezaprobatę dla ewentualnego zniesienia unijnego embarga na broń wobec Pekinu, nałożonego po 1989 r. Obie strony odniosły się także do problemu nuklearnych ambicji Pchenu, wyrażając dążenie do denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1718, podejmując jednocześnie kwestię przestrzegania praw człowieka przez reżim Kim Dzong Ila, zwłaszcza w kontekście porwań obywateli japońskich. Jeden z istotniejszych punktów poświęcony był stabilizacji w Afganistanie – w tym zakresie Japonia wyraziła wolę wsparcia działań unijnej misji policyjnej w ramach EPBiO. Także irański program nuklearny i brak współpracy Teheranu z ONZ i Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA) okazał się przedmiotem niepokoju obu stron, które zaapelowały do Iranu o zaniechanie wzbogacania uranu. Kolejne punkty nawiązywały do problemu reformy ONZ, zwalczania biedy, działań na rzecz rozwoju gospodarczego

<sup>14</sup> *Erklärung des EU-Kanada-Gipfeltreffens 2007. Berlin, 4. Juni 2007*, [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Juni/0604-RAA1/010Erklaerung.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Juni/0604-RAA1/010Erklaerung.pdf).

<sup>15</sup> Podstawą relacji pomiędzy UE a Japonią jest uchwalony 8 grudnia 2001 r. *Plan Działań UE – Japonia*, przewidujący szeroko zakrojony program współpracy politycznej, gospodarczej i społecznej, aktualizowany podczas kolejnych spotkań na szczycie. Pierwsze z nich odbyło się już w lutym 1991 r., jego owocem była wspólna deklaracja na temat wzajemnych stosunków.

na świecie, zwłaszcza przyspieszenia prac WTO. Unia wyraziła zadowolenie z faktu ratyfikacji przez Japonię statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Odrębna część deklaracji poświęcona została bilateralnym relacjom unijno-japońskim, szczególnie w sferze współpracy gospodarczej, naukowo-technicznej, ruchu lotniczego, wymiany akademickiej, *etc.*<sup>16</sup>

Kolejnym ważnym forum debat na szczycie dotyczących kluczowych problemów funkcjonowania UE, w tym polityki zagranicznej, w okresie prezydencji niemieckiej tradycyjnie była Rada Europejska. Szefowie państw i rządów spotkali się w owym czasie dwukrotnie w Brukseli – w marcu i czerwcu, do tego doszło nieoficjalne spotkanie w Berlinie (24-25 marca) z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich. Pierwszy szczyt (8-9 marca 2007 r.) miał być poświęcony w głównej mierze przeglądowi dokonań i dalszych planów dotyczących strategii lizbońskiej, polityce energetycznej oraz ochronie klimatu. Taką właśnie agendę spotkania zapowiedziała Angela Merkel w oficjalnym zaproszeniu skierowanym do szefów państw i rządów. Deklaracja końcowa, zgodnie z zapowiedziami, zdominowana została problematyką rozwoju gospodarczego w ramach wspólnego rynku opartego na założeniach strategii lizbońskiej. Nie mniejszą uwagę poświęcono kwestii powstrzymania niekorzystnych zmian klimatycznych – Unia po raz kolejny podkreśliła ambicję odgrywania roli światowego pioniera w tej sferze w perspektywie zapowiadanej na lata 2007-2009 konferencji klimatycznej pod auspicjami ONZ. Rada Europejska zapowiedziała ambitny plan redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o około 30% w porównaniu z rokiem 1990, o ile podobny krok uczynią inni najwięksi ich emitenci, niezależnie jednak Unia ze swej strony obiecała obniżyć emisję o 20% w wymienionym okresie. Postanowiono również osiągnąć wzrost udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia<sup>17</sup>. Wśród istotnych zadań na przyszłość wymieniono także zintegrowaną politykę energetyczną (w załączniku deklaracji końcowej szczytu pojawił się *Plan działań na lata 2007-2009* w tym zakresie).

Problemy polityki międzynarodowej znalazły w deklaracji stosunkowo niewiele miejsca. W części im poświęconej na pierwszym miejscu podkreślono „strategiczne znaczenie” zaplanowanego na grudzień 2007 r. szczytu UE – Afryka. Rada Europejska wyraziła także zadowolenie z osiągniętego w Mekce 8 lutego

<sup>16</sup> 16. Gipfeltreffen EU-Japan. Berlin, 5. Juni 2007. Gemeinsame Presseerklärung, [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Juni/0605-RAA1/010Statement.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Juni/0605-RAA1/010Statement.pdf).

<sup>17</sup> Do tej problematyki prezydencja przykładła szczególną wagę w kontekście zapowiadanego spotkania G-8 na temat kwestii klimatycznych. Odbyło się ono 6-8 czerwca 2007 r. w niemieckim Heiligendamm. Jego rezultatem było oświadczenie o dążeniu do redukcji emisji dwutlenku węgla o co najmniej połowę do 2050 r. w ramach porozumienia, które zostałoby zawarte pod auspicjami ONZ. Ułatwiły to dotychczasowe zapowiedzi UE, Kanady i Japonii o redukcji emisji. USA w czasie konferencji podkreślały konieczność wciągnięcia Indii i Chin do porozumienia.

2007 r. porozumienia na temat utworzenia rządu palestyńskiego, podkreślając rolę Arabii Saudyjskiej w tym kompromisie i wyrażając wolę współpracy z rządem Autonomii Palestyńskiej<sup>18</sup>. Podobnie jak w innych dokumentach, Unia opowiedziała się za umacnianiem suwerenności Libanu, krytykując rolę Syrii, od lat ingerującej w sprawy sąsiada<sup>19</sup>.

Jeszcze w trakcie marcowego szczytu Angela Merkel zapowiedziała przygotowanie dokumentu pod nazwą *deklaracji berlińskiej*, w związku z nadchodzącymi obchodami pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich. Ten niewielki, dwustronicowy dokument został opublikowany w rezultacie spotkania w Berlinie w dniach 24-25 marca 2007 r. Nie odnosił się on do konkretnych bieżących działań i zadań stojących przed Unią, mówił raczej o duchowym wymiarze i osiągnięciach półwiecza integracji i ogólnie wskazywał na wyzwania stojące przed Unią, jako aktorem sceny globalnej, niemniej jednak w nieco zawołowany sposób przypomniał podnoszony przez prezydentkę problem głębokiej reformy Unii, wzywając, „aby do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej”<sup>20</sup>.

Priorytetem czerwcowego spotkania Rady Europejskiej było odświeżenie traktatu konstytucyjnego poprzez sformułowanie agendy negocjacyjnej przyszłej konferencji międzyrządowej, której celem miała być reforma instytucjonalna Unii. W centrum rokowań, zgodnie z oczekiwaniami, stanął problem nowego zdefiniowania trybu podejmowania decyzji w ramach większości kwalifikowanej<sup>21</sup>. Niemniej jednak aktywność zewnętrzna Unii również znalazła swój akcent w deklaracji końcowej – w czwartej jej części. Rada podkreśliła znaczenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako środka zmierzającego do umocnienia dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa oraz wspierania modernizacji krajów partnerskich sąsiadujących z UE. Deklaracja potwierdzała przyjęcie strategii nowego partnerstwa z Azją Środkową, szczególnie w takich obszarach, jak: demokracja, państwo prawa, prawa człowieka, dialog międzykulturowy, migracja czy współpraca gospodarcza. Sporo uwagi poświęcono procesowi z Heiligendamm, którego rozpoczęcie skonstatowano z dużym zadowoleniem w nadziei na intensyfikację dialogu z państwami o wschodzących gospodarkach, wśród których wymieniono Brazylię,

---

<sup>18</sup> Porozumienie uzgodnione pomiędzy Fatahem a Hamasem nie zapobiegło eskalacji konfliktu między obiema głównymi palestyńskimi siłami politycznymi. Przejęcie przez Hamas Strefy Gazy w czerwcu 2007 r. w wyniku walk zbrojnych doprowadziło do faktycznego podziału Autonomii Palestyńskiej na rządzony przez Fatah Zachodni Brzeg Jordanu i znajdującą się w posiadaniu Hamasu strefę Gazy.

<sup>19</sup> *Deklaracja końcowa Rady Europejskiej z 8-9 marca 2007 r.*: [http://www.consilium.europa.eu/ue/Docs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ue/Docs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf).

<sup>20</sup> *Deklaracja berlińska*; <http://www.eu2007.de/de/News/download/docs/Maerz/0324-RAA/Polish.pdf>.

<sup>21</sup> Charakterystycznym akcentem było stanowisko polskiego rządu, domagającego się pierwotowego systemu liczenia głosów (pierwiastek kwadratowy z liczby ludności) zamiast proponowanego jeszcze w traktacie konstytucyjnym systemu podwójnej większości (65% ludności i 55% państw).

Chiny, Indie, Meksyk, RPA. Dużą wagę przypisano planowanemu na grudzień szczytowi UE – Afryka, w nadziei na bliższą współpracę z Unią Afrykańską w zakresie zarządzania konfliktami i zapobiegania im przy finansowym wsparciu Unii. Omawiano również założenia wspólnej strategii UE – Afryka, także w dziedzinie dialogu energetycznego, nawiązując do przyjętej jeszcze w grudniu 2005 r. strategii *UE i Afryka: w kierunku partnerstwa strategicznego*. W ostatnim punkcie części dotyczącej WPZiB poinformowano o zatwierdzeniu przez Radę Europejską sprawozdania prezydencji na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Bieżąca problematyka z zakresu WPZiB – jak wcześniej wspomniano – znalazła się jednak *de facto* na uboczu czerwcowego szczytu, w głównym jej nurcie bowiem pozostawały kwestie mandatu przyszłej konferencji międzyrządowej. Uwagę opinii publicznej przykuwały w głównej mierze problemy reformy sposobu głosowania. Jednak w projekcie mandatu konferencji sporo miejsca poświęcono także niezwykle drażliwej – bo dotyczącej suwerenności państwowej – problematyce WPZiB. Zwolenników silnej roli państw mógł uspokoić zapis o pozostawieniu bezpieczeństwa narodowego w zakresie odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego UE. W załączniku proponującym zmiany w traktatach pojawił się jednakże również zapis (pkt 8) przewidujący, iż prerogatywy Unii w sferze WPZiB obejmują wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i kwestie bezpieczeństwa UE, w tym również stopniowe określanie wspólnej polityki obrony. Deklaracja nie pozostawiała jednak wątpliwości, iż postanowienia na temat WPZiB nie będą miały wpływu na obowiązki i uprawnienia każdego państwa w odniesieniu do własnej polityki zagranicznej, w tym dyplomacji, relacji z krajami trzecimi, członkostwa w organizacjach międzynarodowych, także w odniesieniu do stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Podkreślono, że ani Komisja Europejska (KE), ani Parlament Europejski (PE) nie uzyskują dodatkowych uprawnień w zakresie inicjowania i kształtowania WPZiB. Odnotowano, iż postanowienia dotyczące WPZiB nie mają wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony poszczególnych państw UE (ta ostatnia uwaga dotyczyła niewątpliwie zarówno zobowiązań sojusznicznych członków NATO, jak i polityki neutralności prowadzonej przez kilka państw UE). Podkreślono, iż organami decyzyjnymi w ramach WPZiB pozostają Rada Europejska i Rada UE, zaś realizuje ją Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB (zrezygnowano zatem z drażniącego niektórych państwa zawartego w traktacie konstytucyjnym określenia „minister spraw zagranicznych” Unii) oraz państwa członkowskie, zaś rola PE i KE w sferze WPZiB jest określona traktatami. Wykluczono możliwość podejmowania przez Unię aktów prawodawczych w odniesieniu do WPZiB, potwierdzając tym samym tradycyjny międzyrządowy charakter tej dziedziny<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Deklaracja końcowa Rady Europejskiej z brukselskiego spotkania w dniach 21-22 czerwca 2007 r.; [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf).

W trakcie prezydencji niemieckiej odbyło się – zgodnie z przyjętą praktyką – sześć comiesięcznych spotkań Rady UE do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, która była właściwym organem do rozpatrywania zagadnień polityki zewnętrznej Unii. Poza tą formułą w dniach 30-31 marca 2007 r. odbyło się również nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych w Bremie (tzw. *Gymnich-Treffen*)<sup>23</sup>.

Jeśli chodzi o standardowe spotkania w ramach Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych – odbywały się one zgodnie z tradycją co miesiąc: 22-23 stycznia (Bruksela), 12-13 lutego (Bruksela), 5-6 marca (Bruksela), 23-24 kwietnia (Luksemburg), 14-15 maja (Bruksela, w tym spotkaniu uczestniczyli także ministrowie obrony i ministrowie odpowiedzialni za politykę rozwoju), 17-19 czerwca (Luksemburg). Zwieńczeniem każdego z nich było zwykle kilka oświadczeń końcowych, odnoszących się do konkretnego obszaru aktywności Unii, co zilustruje poniższy przegląd działalności Rady<sup>24</sup>.

Jedną z istotniejszych kwestii podejmowanych na spotkaniach Rady był rozwój współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Właściwe początki tego mechanizmu można wiązać z rozszerzeniem Unii z 2004 r. – największym z dotychczasowych. W Unii dojrzało wówczas przekonanie, że proces ten nie powinien kreować nowych linii podziału w Europie, toteż niezbędne będzie stworzenie ram bliskiej współpracy z krajami sąsiadującymi z Unią. EPS formalnie została powołana do życia 12 maja 2004 r. wraz z dokumentem zatytułowanym *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Dokument strategiczny*. EPS z założenia obejmuje współpracę z Ukrainą, Mołdawią, Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Libanem, Izraelem, Autonomią Palestyńską, Jordanią, Egiptem, Algierią, Tunezją, Marokiem, Białorusią, Syrią i Libią (w przypadku tych trzech ostatnich państw nie weszła jeszcze w fazę realizacji).

W okresie prezydencji niemieckiej w ramach EPS szczególne znaczenie przykładano do współpracy z Ukrainą. Relacje z Kijowem najszerzej omówiono na styczniowym spotkaniu Rady. Opublikowana wówczas (skromna, bo zaledwie dwustronicowa) deklaracja wyrażała dążenie do zawarcia nowej umowy w sprawie handlu i współpracy z Ukrainą, odzwierciedlającej nowe warunki geopolityczne związane z europejskimi ambicjami Kijowa<sup>25</sup>. Zapowiedziano dążenie

<sup>23</sup> Nieformalne spotkania na poziomie ministerialnym są naturalną praktyką Unii. Mają one mniej sformalizowany charakter aniżeli spotkania w ramach Rady UE, z założenia powinny zapewnić swobodną wymianę opinii pomiędzy uczestnikami i przeważnie nie kończą się pisemnymi wnioskami. Podczas prezydencji niemieckiej odbyło się łącznie czternaście takich spotkań w składzie szefów różnych resortów krajów Unii.

<sup>24</sup> Poniższe informacje dotyczące aktywności Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych zaczerpnięte zostały ze stron portalu Unii Europejskiej europa.eu oraz portalu prezydencji niemieckiej www.eu2007.de w oparciu o analizę deklaracji końcowych ze spotkań tego gremium.

<sup>25</sup> *Układ o partnerstwie i współpracy między UE a Ukrainą* podpisano 14 czerwca 1994 r. na dzień się lat, automatycznie przedłużany rok po roku, jeśli żadna ze stron nie notyfikuje sprzeciwu, wszedł

do ściślejszej integracji gospodarczej i pogłębienia współpracy politycznej<sup>26</sup>. 6 lutego miało miejsce spotkanie „trójki UE” – Ukraina, zaś 5 marca rozpoczęcie rozmów na temat pogłębienia współpracy. Ustalono, że rozmowy dotyczące strefy wolnego handlu między Unią a Ukrainą zaczną się po wejściu Ukrainy do WTO. Także na czerwcowym spotkaniu, w deklaracji dotyczącej EPS, wspomniano z zadowoleniem o rozpoczęciu rozmów z Ukrainą na temat nowego układu dwustronnego. W tym samym dokumencie wskazano główne osiągnięcia i zamierzenia w zakresie EPS. Ważną okazją do wymiany poglądów było spotkanie Rady Współpracy UE – Ukraina 18 czerwca. W ramach EPS zapowiedziano ponadto zachęcanie państw kaukaskich – Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu – do przyłączania się do unijnych deklaracji w zakresie WPZiB, przewidując w przyszłości rozciągnięcie takich zachęt na śródziemnomorskie kraje partnerskie. Z zadowoleniem przyjęto również rozpoczęcie realizacji planów działań EPS w odniesieniu do Egiptu i Libanu<sup>27</sup>. 18 czerwca nastąpiła również decyzja Rady przewidująca utworzenie grupy roboczej do spraw społecznych i kilku podkomitetów w ramach układu stowarzyszeniowego Unii z Algierią. Podobne decyzje zapadły w ramach Rady Stowarzyszenia UE – Liban. 16 kwietnia Rada zdecydowała o przyznaniu Mołdawii dodatkowych preferencji handlowych, z kolei 19 czerwca na posiedzeniu Rady Współpracy UE – Mołdawia omawiano m.in. kwestię rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu.

W okresie prezydencji przygotowywano grunt pod przewidywany na grudzień szczyt UE – Afryka. 15 maja na spotkaniu „trójka UE” – Afryka zapowiedziano główne linie wspólnej strategii, która miała na celu intensyfikację kooperacji między obu partnerami<sup>28</sup>.

W odniesieniu do konkretnych subregionów afrykańskich, szczególnie wiele miejsca poświęcono tragicznemu losowi mieszkańców sudańskiego Darfuru, poruszając ten problem na wszystkich spotkaniach Rady i przywołując wielokrotnie

w życie 1 marca 1998 r. Z kolei 10 grudnia 1999 r. na helsińskim szczyście Rady Europejskiej ogłoszono wspólną strategię wobec Ukrainy, natomiast 21 stycznia 2005 r. tzw. plan działań UE – Ukraina.

<sup>26</sup> *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/0122AASteinmeier/Council\\_Conclusions\\_on\\_Ukraine.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Januar/0122AASteinmeier/Council_Conclusions_on_Ukraine.pdf).

<sup>27</sup> Warto odnotować także działalność Komisji Europejskiej w odniesieniu do państw sąsiadujących z Unią. 7 marca KE przyjęła dokumenty strategiczne na lata 2007-2013 oraz programy orientacyjne na okres 2007-2010 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa przewidującego współpracę z państwami objętymi EPS oraz Rosją, bowiem 1 stycznia 2007 r. dotychczasowe programy MEDA (wspierający kraje śródziemnomorskie) i TACIS (wspomagający kraje Wspólnoty Niepodległych Państw) zastąpiono Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa. Na EISP przewidziano 11,2 mld euro na okres 2007-2013. Z kolei 11 kwietnia Komisja przyjęła komunikat zatytułowany *Synergia czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej*.

<sup>28</sup> Kolejny istotny krok podjęła Komisja Europejska, ogłaszając 27 czerwca 2007 r. komunikat zatytułowany *Od Kairu do Lizbony – Partnerstwo strategiczne między UE i Afryką*, skierowany do RUE i PE. Można skonkludować, iż prezydencja niemiecka położyła podwaliny pod wspólną strategię UE – Afryka, przyjętą na szczycie unijno-afrykańskim w Lizbonie w dniach 8-9 grudnia 2007 r.

rezolucję RB 1591, zapowiadającą m.in. pociągnięcie do odpowiedzialności osób blokujących proces pokojowy. W każdej deklaracji Unia przywoływała konkretne przypadki łamania praw człowieka w tym ogarniętym wojną regionie. Rada zapowiedziała dalsze finansowanie AMIS (Misja UA w Sudanie), równocześnie jednak jednym z głównych, nieustannie powtarzanych postulatów było dążenie do przekształcenia nieskutecznej AMIS (misja wyłącznie UA) w mieszaną misję UA – ONZ. Zgodę na tę ostatnią udało się u schyłku prezydencji wstępnie wymóc na rządzie Sudanu, co z satysfakcją skonstatowano na czerwcowej Radzie, zaś kilka tygodni później (31 lipca) Rada Bezpieczeństwa ONZ zatwierdziła mandat misji pod nazwą UNAMID (rezolucja 1769). W czasie spotkań Rady podkreślano też destabilizujący wpływ konfliktu darfurskiego na sąsiednie kraje: Czad i Republikę Środkowoafrykańską. Naciski Unii doprowadziły już po zakończeniu prezydencji do przyjęcia rezolucji 1778 (25 września 2007) przewidującej obecność sił pokojowych w obu krajach i realizację wojskowej części misji przez kraje UE. Drugim istotnym problemem poruszonym przez Radę w odniesieniu do konfliktów afrykańskich była wojna w Somalii. Podobnie jak w przypadku sudańskiego Darfuru, UE zaproponowała kontynuację wsparcia finansowego dla AMISOM (Misja UA w Somalii)<sup>29</sup>. Na kolejnych spotkaniach Rady m.in. potępiano ataki przeciwko siłom AMISOM (kwietniowa Rada), wyrażano niepokój sytuacją w Mogadiszu oraz częściach południowej i środkowej Somalii, zwłaszcza powiększającą się falą uchodźców. Apelowano do międzynarodowych donatorów o większe datki, wyrażono poparcie dla tymczasowych somalijskich władz oraz chęć wsparcia planistycznego i operacyjnego AMISOM, wzywając wszystkie podmioty somalijskie do współpracy z przedstawicielami tej misji (majowa Rada).

Na czerwcowej Radzie podjęto wspólne działania dotyczące Konga: utworzenia misji policyjnej (EUPOL RD Konga) oraz misji doradczej i pomocowej w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa (EUSEC RD Konga). Ponadto przedłużano środki restrykcyjne wobec Wybrzeża Kości Słoniowej, Liberii i Zimbabwe.

Tradycyjnie Rada wiele uwagi poświęciła konfliktowi palestyńsko-izraelskiemu, wyrażając dalszą gotowość współpracy na rzecz procesu pokojowego w ramach kwartetu bliskowschodniego UE – ONZ – USA – Rosja. Rada z zadowoleniem oceniała dotychczasowe pojednawcze kroki dwustronne, w tym zarówno spotkanie prezydenta Autonomii Palestyńskiej Mahmuda Abbasa z izraelskim premierem Ehudem Olmertem (23 grudnia 2006 r.), jak i odblokowanie przez Izrael

<sup>29</sup> Niezwykle skomplikowany charakter sytuacji politycznej w Somalii w znacznym stopniu uzasadnia opinię o niej jako państwie upadłym, zdecentralizowanym, o silnych tendencjach separatystycznych, pozbawionym faktycznego rządu, choć formalnie istniejącego. Próba uregulowania sytuacji w kraju był podpisany w 2004 r. w Nairobi dokument pod nazwą *Transitional Federal Charter*, tworzący przejściowe instytucje władające krajem, jednak skonfliktowane z Unią Trybunałów Islamskich – potężną organizacją (oskarżaną przez USA o współpracę z Al-Kaidą), która zajęła Mogadiszu 5 czerwca 2006, następnie została wyparta w grudniu przez wojska etiopskie wspierające Tymczasowy Parlament na uchodźstwie.

części środków finansowych należnych Autonomii, pochodzących z ceł i podatków. Jako ostateczny cel rozmów unijni ministrowie określili zwrot przez Izrael ziem zagarniętych w 1967 r. i utworzenie demokratycznego państwa palestyńskiego pokojowo sąsiadującego z Izraelem. Rada apelowała o pełne zaprzestanie ostrzału Izraela przez palestyńskie rakiety, chwalać Izrael za powściągliwość w reakcjach, ganiąc jednocześnie za kontynuacją budowy muru oddzielającego go od Autonomii i dalszą akcję osadniczą na Zachodnim Brzegu Jordanu. Akcentowano konieczność budowy silnych, sprawnych instytucji palestyńskich. Na marcowym spotkaniu omówiono najświeższe wydarzenia w ramach bliskowschodniego procesu pokojowego, do których zaliczone zostały ostatnie kontakty Condolezzy Rice, Mahmuda Abbasa i Ehuda Olmerta, spotkanie kwartetu bliskowschodniego z 21 lutego oraz wizytę Abbasa w krajach europejskich, jak również zapowiedź utworzenia wspólnego rządu Fatahu i Hamasu na podstawie porozumienia z Mekki 8 lutego. Wyrażono nadzieję na podtrzymanie dynamiki procesu pokojowego. Rada jednoznacznie poparła propozycję pokojową Ligi Państw Arabskich z marca 2007 r. Dynamika wydarzeń zmusiła jednak do przyjęcia nowej perspektywy. W czerwcowym konflikcie w Gazie pomiędzy Hamasem a Fatahem, kierowanym przez prezydenta Mahmuda Abbasa, UE wyraźnie opowiedziała się po stronie tego drugiego, potępiając działania Hamasu. Zapewniła o swej gotowości wsparcia humanitarnego dla ludności Gazy i legalnych władz palestyńskich, m.in. poprzez przedłużenie misji EUPOL COPPS (wsparcie policji palestyńskiej), wznowienie działań w ramach EUBAM (monitorowanie granicy w Rafah między Autonomią a Egiptem) czy budowę instytucji przyszłego państwa palestyńskiego.

Wiele uwagi poświęcono Libanowi. W styczniu na międzynarodowej konferencji w Paryżu na temat sytuacji w tym kraju UE zobowiązała się do znacznej pomocy finansowej dla Bejrutu. Unia nieustannie krytykowała ingerencję Syrii w sprawy Libanu. Na marginesie kwietniowej Rady doszło także do spotkania Rady Stowarzyszenia UE – Liban. Na czerwcowym spotkaniu z kolei udzielono jednoznacznego poparcia rządowi Fuada Siniori, potępiając działania zbrojnych milicji i grup terrorystycznych, prowadzone zwłaszcza z obozów palestyńskich. Wezwano milicje zbrojne do rozbrojenia.

Problem Iranu z kolei koncentrował się wokół programu nuklearnego Teheranu. Już w oświadczeniu ze styczniowego spotkania Rada wyraziła ubolewanie z powodu ignorowania przez władze irańskie żądań MAEA i ONZ. Rada zdecydowanie poparła dotychczasowe rezolucje Rady Bezpieczeństwa na temat Iranu (nr 1696 i 1737), w lutym z kolei przyjęła wspólne stanowisko w sprawie środków restrykcyjnych wobec Teheranu, zaś w kwietniu podjęła dalsze decyzje, sporządzając listę podmiotów irańskich, których środki finansowe zostały zamrożone oraz osób obłożonych ograniczeniem wizowym<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczące środków ograniczających wobec Iranu, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” (dalej: Dz.U.) L 103, 20.04.2007.

Adresatem znaczącego poparcia ze strony Unii w trakcie spotkań Rady był rząd Iraku, szczególnie na kwietniowym jej spotkaniu. Potępiono wówczas akty terroru, politycznie i religijnie umotywowane ataki czy wypędzenia (zwrócono się także z prośbą o większe zaangażowanie do Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, nawiązano również do konferencji międzynarodowej na ten temat, która odbyła się w Genewie 17-18 kwietnia, apelowano o pilną pomoc dla uchodźców wewnętrznych oraz koczujących w krajach sąsiednich). Poparto działania stabilizacyjne sił międzynarodowych na podstawie rezolucji RB 1723. Zapelowano do rządu irackiego o działania na rzecz pojednania narodowego, dalszej debasyfikacji, rozwiązania milicji zbrojnych i zwalczania terroryzmu. Rada poparła postanowienia konferencji międzynarodowej nt. Iraku z 3-4 maja w Szarm-el-Szejk. Unia potwierdziła swoje poparcie dla programu *International Compact with Iraq* związanego z realizacją reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz dla wiodącej roli ONZ w Iraku<sup>31</sup>. Wyraziła zadowolenie z podjęcia rozmów z Bagdadem na temat układu o handlu i współpracy.

Godnym odnotowania osiągnięciem Unii była również decyzja o utworzeniu misji policyjnej UE w Afganistanie (EUPOL Afganistan) na co najmniej trzy lata w celu wspierania szkolenia afgańskich sił policyjnych i doradztwa w tamtejszym MSW, osiągnięta na majowej Radzie (KE również w maju ogłosiła ramowy program pomocy dla Afganistanu na lata 2007-2010).

W odniesieniu do Bałkanów Rada w okresie niemieckiego przewodnictwa skoncentrowała się na problemie Kosowa. 15 marca specjalny wysłannik Sekretarza Generalnego ONZ Martii Athisaari (były prezydent Finlandii) zaprezentował projekt rozwiązania statusu Kosowa przewidujący niepodległość prowincji, popierany przez Niemcy i większość państw UE. Negocjacje oparte na tym projekcie w ramach Rady Bezpieczeństwa nie przyniosły jednak efektu i zostały zawieszono w czerwcu, po czym ponownie uruchomione w gronie UE – USA – Rosja<sup>32</sup>. Ponadto 22 stycznia Rada przyjęła decyzję na temat partnerstwa z Czarnogórą<sup>33</sup>, z kolei 5 marca przedłużyła obowiązywanie środków mających na celu funkcjo-

<sup>31</sup> *International Compact with Iraq* jest programem zapoczątkowanym na szczycie w Szarm-el-Szejk w maju 2007 r. Przewiduje przede wszystkim stworzenie warunków dla ekonomicznej transformacji Iraku i wciągnięcie państwa w ramy gospodarki światowej.

<sup>32</sup> Negocjatorem z ramienia UE był niemiecki dyplomata Wolfgang Ischinger. W grudniu 2007 r. jednak UE i USA we wspólnym dokumencie oświadczyły, że możliwości negocjacyjne wyczerpały się, toteż w lutym 2008 r. po ogłoszeniu deklaracji niepodległości Kosowa Rada Unii dała wolną rękę państwom członkowskim w kwestii jej uznania.

<sup>33</sup> *Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2007 r. w sprawie zasad, priorytetów i warunków zawartych w partnerstwie europejskim z Czarnogórą* (2007/49/WE, Dz.U. L 20 z 27.1.2007). Pierwsza decyzja odnośnie do partnerstwa europejskiego z tym krajem zawarta została 14 czerwca 2004 r. jeszcze z Serbią i Czarnogórą, zaktualizowana została 30 stycznia 2006 r., z kolei 15 października 2007 r. podpisano układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Czarnogórą.

nowanie Międzynarodowego Trybunału dla Byłej Jugosławii<sup>34</sup>. Sporo zainteresowania poświęcono również Bośni i Hercegowinie (BiH) – na marcowym spotkaniu Rada pozdrowiła nowy rząd tego państwa, nawołując bośniackie władze do spełnienia wymogów związanych z negocjowanym układem o stabilizacji i stowarzyszeniu, jak również do reformy policyjnej. Na majowym posiedzeniu mówiono o restrukturyzacji sił EUFOR w BiH i współpracy z NATO w ramach operacji ALTHEA. Z zadowoleniem przyjęto rezultaty szczytu z 10-11 maja w Zagrzebiu w ramach Południowo-Wschodnioeuropejskiego Procesu Współpracy<sup>35</sup>. Przypomniano, że regionalna współpraca jest warunkiem realnej perspektywy członkostwa w UE. Ważnym akcentem czerwcowej Rady było mianowanie słowackiego dyplomaty Mirosława Lajcaka specjalnym reprezentantem UE w BiH, który zastąpił w tej roli niemieckiego polityka Christiana Schwarz-Schillinga.

W odniesieniu do Azji Centralnej najistotniejszym efektem działań Unii w okresie prezydencji niemieckiej było uzgodnienie strategii nowego partnerstwa wobec tego regionu na czerwcowej Radzie, która zdefiniowała ten teren jako obszar strategicznych interesów UE, zapowiadając współpracę w takich dziedzinach, jak: młodzież, edukacja, rządy prawa i demokracji, handel i inwestycje, transport, ochrona środowiska itd. W relacjach bilateralnych wiele uwagi poświęcono Uzbekistanowi – na majowej Radzie postanowiono przedłużyć embargo na broń i ograniczenia wizowe dla części przedstawicieli reżimu uzbeckiego (pierwsze sankcje ogłoszono już w październiku 2005 r., po majowej masakrze przeciwników rządów prezydenta Islama Karimowa w Andżanie), stwierdzając dalsze naruszanie praw człowieka przez Taszkent<sup>36</sup>. Na kwietniowej Radzie wyrażono z kolei zachętę dla nowych władz Turkmenii (po śmierci prezydenta Saparmurada Nijazowa) podążania w kierunku reform politycznych. Wezwano również wszystkie siły polityczne Kirgizji do dialogu politycznego.

Na kwietniowej Radzie podjęto wspólne stanowisko w sprawie przedłużenia restrykcji wobec Birmy i aktualizacji spisu osób podlegających restrykcjom (ograniczenia wizowe, zakaz udzielania pożyczek birmańskim firmom państwowym, zamrożenie aktywów członków rządu)<sup>37</sup>. W kwietniu przyjęto wytyczne negocjacyjne nt. układu o wolnym handlu z krajami ASEAN, Indiami i Koreą Południową.

<sup>34</sup> *Wspólne stanowisko 2007/150/WPZiB* (Dz.U. L 66 z 6.03.2007).

<sup>35</sup> *South-East European Cooperation Process* jest funkcjonującym od 1996 r. mechanizmem współpracy regionalnej z udziałem Serbii, Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii, Grecji, Albanii, Bułgarii i Turcji, polegającym na dorocznych spotkaniach poświęconych problematyce Bałkanów.

<sup>36</sup> *Wspólne stanowisko Rady 2007/338/WPZiB z dnia 14 maja 2007 r. przedłużające obowiązkiwanie niektórych środków ograniczających wobec Uzbekistanu* (Dz.U. L 128 z 16.05.2007).

<sup>37</sup> *Wspólne stanowisko Rady 2007/248/WPZiB z dnia 23 kwietnia 2007 r. przedłużające obowiązkiwanie środków ograniczających wobec Birmy/Związku Myanmar* (Dz.U. L 107 z 25.04.2007). Pierwsze środki restrykcyjne wobec Birmy Unia zastosowała już w 1996 r.

UE uzyskała wówczas także status obserwatora przy Południowoazjatyckim Stowarzyszeniu na rzecz Współpracy Regionalnej (SAARC)<sup>38</sup>.

Z kolei współpraca UE z regionem Ameryki Łacińskiej miała w okresie niemieckiej prezydencji w głównej mierze charakter multilateralny. W kwietniu rozpoczęto rozmowy na temat stowarzyszenia ze Wspólnotą Andyjską, zaś w czerwcu z grupą państw Ameryki Środkowej. Na czerwcowym spotkaniu Rada zapowiedziała wsparcie dla idei społeczeństwa obywatelskiego na Kubie i jednoczesną gotowość do przywrócenia dialogu politycznego z Hawaną. Ministrowie UE uderzyli w pojednawcze tony, zapowiadając zaproszenie delegacji władz kubańskich do Brukseli celem wymiany poglądów, wzywając jednocześnie władze kubańskie do reform politycznych i gospodarczych oraz zwolnienia więźniów politycznych.

W opinii czeskiego politologa Vladimira Handla, prezydencja niemiecka „zyskała uznanie za energiczne zarządzanie przepełnioną agendą w zakresie polityki zagranicznej [...]. Jej starania w sferze Europejskiej Polityki Sąsiedztwa znalazły wsparcie ze strony większości nowych państw członkowskich”. Pogląd ten potwierdzał się zwłaszcza w odniesieniu do polityki wschodniej UE<sup>39</sup>. Nie oznacza to jednak pełnej zbieżności poglądów Berlina i wspomnianej grupy państw na temat przyszłości wschodniego wymiaru polityki zewnętrznej UE. Dla Niemiec, jak i dla większości państw „starej” Unii, EPS stanowić powinna w przewidywalnej przyszłości instrument wspierający rozbudowę relacji UE z sąsiadami, ale bez oferowania im wyraźnej perspektywy pełnego członkostwa powinna stanowić raczej swoistą alternatywę wobec akcesji do Unii. Łatwo dostrzec, że takie podejście wyraźnie odbiega choćby od stanowiska dyplomacji polskiej, forsującej od lat kandydaturę Ukrainy. Niemcy kierują się jednak przekonaniem o swoistym przemęczeniu Unii ostatnimi rozszerzeniami (2004 i 2007) oraz koniecznością jej instytucjonalnego wzmocnienia i pogłębienia integracji (postulaty w tym kierunku Bonn/Berlin wysuwa od lat) – kluczowym krokiem w tym kierunku miał się stać traktat lizboński z grudnia 2007 r.<sup>40</sup> Omawiając zatem preferowane przez Niemcy kluczowe kierunki aktywności zewnętrznej Unii, wydaje się że jej wschodni wymiar siłą rzeczy nadal stanowi priorytetową sferę dla Berlina, dążącego do utrzymania dobrych stosunków z Rosją i rozwijania współpracy w ramach EPS z innymi państwami Europy Wschodniej bez oferowania im na dzień dzisiejszy członkostwa w UE. W odniesieniu do innych regionów świata, Unia w okresie prezydencji niemieckiej prowadziła z kolei rutynowe, acz intensywne i konse-

<sup>38</sup> SAARC jest organizacją stanowiącą forum współpracy regionalnej utworzoną w 1985 r. Obecnie w jej skład wchodzi: Indie, Pakistan, Bangladesz, Sri Lanka, Nepal, Malediwy, Bhutan oraz Afganistan.

<sup>39</sup> V. Handl, *Die deutsche Ratspräsidentschaft aus tschechischer Sicht*, „Integration” 3/2007, s. 340.

<sup>40</sup> W chwili pisania tych słów traktat lizboński znajduje się w trakcie procedur ratyfikacyjnych w krajach członkowskich.

kwentne działania na rzecz rozwijania wielopłaszczyznowych multilateralnych i bilateralnych powiązań, jak również czynności zmierzające do umacniania bezpieczeństwa i stabilności w najbardziej niespokojnych regionach świata<sup>41</sup>. Działalność tego rodzaju od lat umacnia wizerunek UE jako głównego dysponenta *soft power*, która jest w znacznym stopniu koherentna z cechami powojennej niemieckiej kultury politycznej, takimi jak dążenie do kompromisu czy multilateralizm w polityce zagranicznej.

---

<sup>41</sup> Niemiecką ocenę prezydencji, vide: „*Europa gelingt gemeinsam*”. *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschafts*, s. 24-28; <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/06/Anlagen/2007-06-27-bilanz-praesidentschaft.property=publicationFile.pdf>