

Alexander Duleba

Lucia Najšlová

Vladimír Bilčík

**Čiernomorská Synergia ako súčasť
Európskej politiky susedstva
Odporúčania pre politiku SR**

Bratislava, október 2007



Výskumné centrum
Slovenskej spoločnosti
pre zahraničnú politiku, n.o.

VÝSKUMNÉ CENTRUM SFPA, N.O.

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o. (Výskumné centrum SFPA, n.o.) predstavuje mimovládne odborné pracovisko, ktoré sa špecializuje na výskum v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky SR a zároveň poskytuje verejne prospešné služby v tejto oblasti.

Výskumné, organizačné a publikačné aktivity sa zameriavajú na tieto programy:

- Medzinárodná bezpečnosť
- Európske štúdiá
- Stredná a juhovýchodná Európa
- Východná Európa
- Hospodárska politika a rozvojová pomoc

O AUTOROCH

Vladimír Bilčík pracuje vo Výskumnom centre SFPA, n.o. ako vedúci výskumný pracovník programu Európske štúdiá.

Alexander Duleba, pôsobí ako riaditeľ Výskumného centra SFPA, n.o. a vedúci výskumný pracovník programu Východná Európa.

Lucia Najšlová pracuje vo Výskumnom centre SFPA, n.o. ako výskumná pracovníčka programu Európske štúdiá a šéfredaktorka časopisu Zahraničná politika.

Projekt schválený v rámci grantovej schémy MZV SR pre rok 2007 (ev. č. 5/2007).

Neprešlo jazykovou korektúrou.

OBSAH

Úvod.....	4
1 ČMS a hľadanie nového rámca politiky EÚ k východným susedom	6
1.1 Potreba regionálnej stratégie pre východnú politiku EÚ	6
1.2 Rakúske a fínske predsedníctva EÚ v roku 2006.....	10
1.3 Nemecký návrh „Európskej politiky susedstva Plus“ a ČMS.....	12
2 ČMS v dokumentoch EÚ.....	16
3 Postoje Ruska a Turecka	18
3.1 Rusko.....	19
3.2 Turecko.....	21
3.2.1 Východiská.....	21
3.2.2 Zájmy Turecka v čiernomorskom regióne.....	22
3.2.3 Postoj Turecka k účinkovaniu v rámci ČMS	23
3.2.4 Hodnotenie: Vzťahy EÚ – Turecko a ich vplyv na úspech ENP	24
4 Hodnotenie ČMS a odporúčania pre politiku EÚ a SR.....	26
5 Literatúra	31
6 Príloha: Existujúce iniciatívy EÚ a regionálne iniciatívy v čiernomorskej oblasti	34
6.1 Baku iniciatíva	34
6.2 INOGATE PROGRAM (Interstate Oil and Gas Pipelines Transport to Europe)	35
6.3 TRACECA (Transport Corridor Europe Caucasus Asia).....	36
6.4 DABLAS (Danube Black sea Task Force)	37
6.5 Bukurešťská konvencia	38
6.6 High Level Group Initiatives: The Trans-European Transport Networks	38
6.7 Pohraničná misia EÚ-Ukrajina-Moldavsko (EU Border Assistance Mission; EUBAM) ..	39
6.8 Veda a výskum.....	39
6.8.1 The South Eastern European Research and Education Networking	39
6.8.2 Specific Research and Technological Development Programme in the Field of Cooperation with Third Countries and International Organisations	39
6.9 Organization for Democracy and Economic Development - GUAM	40
6.10 Black Sea Forum.....	41

ÚVOD

Cieľom tejto analýzy je vypracovanie odporúčaní pre pozíciu SR v otázke rozvoja regionálneho formátu spolupráce pod názvom „Čiernomorská synergie“ (*Black Sea Synergy*, ďalej v texte - ČMS) v rámci Európskej politiky susedstva EÚ (*European Neighborhood Policy*, ďalej v texte – ENP).¹

Text analýzy pozostáva zo štyroch hlavných častí. Prvá sa zameriava na politický kontext vzniku ČMS ako súčasť hľadania nového strategického rámca pre politiku EÚ k východným susedom, najmä v posledných dvoch rokoch počas rakúskeho, fínskeho a nemeckého predsedníctva EÚ. Druhá časť sa venuje analýze dokumentov EÚ, ktoré pojednávajú o ČMS, a za cieľ si kladie identifikovať zámery, očakávania a inštitucionálny rámec pre fungovanie tejto novej regionálnej iniciatívy. Tretia časť analyzuje politickú priechodnosť, resp. nepriechodnosť novej regionálnej iniciatívy EÚ z hľadiska jej akceptácie zo strany Ruska a Turecka – kľúčových partnerov, ktorých zapojenie do ČMS predpokladá iniciatíva EÚ a ktoré je predpokladom pre jej úspech, napriek faktu, že ani Rusko ani Turecko neparticipujú v ENP. Predovšetkým, od pozície Ruska závisí, či sa podarí prostredníctvom ČMS naplniť ambíciu nemeckého predsedníctva EÚ z prvého polroku 2007 – vybudovať inštitucionalizovanú platformu pre regionálny politický dialóg a sektorové dialógy, ktorých plnoprávnymi účastníkmi by boli EÚ, Rusko a „spoloční susedia“ vo východnej Európe. Od pozície Turecka a Ruska tiež závisí akýkoľvek úspech politiky EÚ v Čiernomorí, keďže oba štáty dlhodobo participujú na regionálnej iniciatíve BSEC. Štvrtá časť obsahuje hodnotenie ČMS a odporúčania pre pozíciu Slovenskej republiky.

Táto analýza hodnotí iniciatívu ČMS najmä z hľadiska miery jej príspevku k riešeniu deficitov strategického rámca politiky EÚ k východným susedom. Jedným z najväčších deficitov existujúcej politiky EÚ k východným susedom je skutočnosť, že na jednej strane, záujmy EÚ vo východnom susedstve majú regionálnu podstatu a charakter (bezpečnosť energetických dodávok, boj s nelegálnou migráciou, rozvoj paneurópskej dopravnej infraštruktúry, ochrana životného prostredia a pod.), avšak až doposiaľ, politiky EÚ voči východným susedom boli realizované iba v bilaterálnych rámcoch vzťahov EÚ s každou krajinou regiónu osobitne. Zatiaľ čo vo vzťahu k južným susedom bola EÚ schopná od samotného začiatku rozvoja SZBP – najmä po vstupe do platnosti Amsterdamskej zmluvy v roku 1999 – vybudovať regionálny rámec pre spoluprácu v rámci tzv. Barcelonského procesu (*Euro-Mediterranean Partnership*), vo vzťahu k východným susedom sa tak nestalo a doteraz absentuje formát pre regionálnu spoluprácu EÚ s krajinami východnej Európy, na ktorej by participovali ako rovnoprávni partneri kľúčoví východní susedia Únie – Rusko a Ukrajina. Rusko je zapojené do regionálneho rámca spolupráce EÚ *Northern Dimension*, ktorú iniciovalo Fínsko, avšak tá sa netýka Ukrajiny a ďalších východných susedov EÚ. Táto štúdia vychádza z tézy, že premostenie politiky strategického partnerstva s Ruskom (spoločné priestory) s ENP politikou vo východnej Európe predstavuje jednu z hlavných výziev pre záujmy EÚ a posilnenie jej schopnosti byť reálnym aktérom v priestore na východ od svojich hraníc.

Hľadanie odpovede na túto výzvu bolo predmetom diskusií už počas rakúskeho i fínskeho predsedníctva v EÚ v roku 2006. Ako sme už spomínali, zmienka o ČMS sa dostala do Komuniké EK

¹ „European Neighbourhood Policy“ – ENP, v texte používame zaužívané iniciály anglickej skratky namiesto slovenskej verzie - EPS; „Black Sea Synergy“ ako názov pre novú regionálnu iniciatívu („Čiernomorská synergie“ v skratke ČMS) v rámci ENP bol prvýkrát oficiálne použitý v oznámení Komisie *On Strengthening the European Neighbourhood Policy*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, Brussels, 4 December 2006, COM (2006) 726 final.

o posilnení ENP na záver fínskeho predsedníctva (4. decembra 2006) s tým, že počas nemeckého predsedníctva v prvom polroku 2007 malo byť prijaté osobitné komuniké o ČMS ako o prvej regionálnej platforme pre spoluprácu EÚ s krajinami východného susedstva. Komuniké o ČMS bolo vydané 11. apríla 2007 a schválené na júnovom summite EÚ v roku 2007.² Štúdia analyzuje či vôbec a v akej miere iniciatíva ČMS prispeje k rozvoju východnej dimenzie ENP a odstráneniu existujúcich deficitov politiky EÚ, resp. a predovšetkým, v akej miere bude možné ju využiť ako nástroj regionálnej politiky EÚ vo východnej Európe.

Prehľad niektorých existujúcich regionálnych formátov spolupráce a iniciatív EÚ v oblasti Čierneho mora, ktoré má ČMS ambíciu zastrešiť, ponúkame v prílohe k tejto štúdii.

² *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

1 ČMS A HĽADANIE NOVÉHO RÁMCA POLITIKY EÚ K VÝCHODNÝM SUSEDOM

V posledných dvoch rokoch došlo v politike EÚ k východným susedom k významným zmenám a k rozvoju strategického rámca pre vzťahy EÚ s východnými susedmi. Stalo sa tak aj vďaka na seba nadväzujúcim predsedníctvam Rakúska, Fínska a Nemecka v EÚ v rokoch 2006 – 2007. Všetky tri krajiny patria k tým členom EÚ, ktorí majú tradičný záujem o rozvoj a prehĺbenie vzťahov s východnými susedmi EÚ. Vďaka ich koordinovanému úsiliu – najmä v prípade fínskeho a nemeckého predsedníctva v druhom polroku 2006 a prvom polroku 2007, vrátane úzkej spolupráce obidvoch predsedníctiev s Európskou komisiou, východná politika Únie a agende ENP, zaznamenala výrazné zmeny. Medzi nové prvky strategického rámca politiky EÚ patrí i iniciatíva ČMS, ako prvý pokus v moderných dejinách Únie, etablovať regionálny formát pre spoluprácu EÚ s východnými susedmi. Pochopiť motívy pre iniciatívu ČMS vo východnom susedstve, rovnako ako i pokúsiť sa dať odpovede na otázku, či ČMS zodpovedá alebo nie potrebám EÚ, nie je možné bez analýzy záujmov Únie a vývinu jej politiky vo východnom susedstve.

1.1 POTREBA REGIONÁLNEJ STRATÉGIE PRE VÝCHODNÚ POLITIKU EÚ

EÚ potrebuje regionálnu stratégiu k svojim východným susedom, pretože jej záujmy v regióne východnej Európy majú regionálny charakter – napr. energetická bezpečnosť, riešenie zmrazených lokálnych konfliktov, boj s nelegálnou migráciou, rozvoj dopravnej infraštruktúry, skvalitnenie ochrany životného prostredia a pod. Inými slovami, agenda EÚ vo východnej časti Európy prekračuje hranice jednotlivých štátov. Je zrejmé, že EÚ nemôže efektívne presadzovať svoje záujmy vo východnej Európe bez toho, aby svoju regionálnu politiku uskutočňovala v rámci komplexnej, konzistentnej a jednotnej regionálnej stratégie a nástrojov, ktoré jej budú zodpovedať.

Hlavným podnetom pre začiatok hľadania nového rámca politiky EÚ k susedom bolo veľké „východné“ rozšírenie EÚ v rokoch 2004 – 2007 o 12 nových členov, najmä bývalých komunistických krajín zo strednej a východnej Európy. Odpoveďou na rozšírenie východnej hranice Únie bola koncepcia susedskej politiky Únie, ktorá sa sformovala najmä v období 2002 – 2004 a nadviazala na vývin „spoločných stratégií“ voči Rusku, Ukrajine a Stredomorskému regiónu v rámci SZBP od vstupu do platnosti Amsterdamskej zmluvy v roku 1999. Napriek tomu, že ENP predstavuje univerzálny rámec pre politiku EÚ voči susedným krajinám – južným i východným susedom, vo východnom susedstve sa realizuje iba v bilaterálnych reláciách Únie s jednotlivými krajinami, na rozdiel od politiky voči Stredomoriu, ktorá je od schválenia Spoločnej stratégie voči Stredomoriu v júni 2000, regionálnou stratégiou pre politiku EÚ k 12 krajinám v južnom susedstve EÚ.

Kritickým momentom, ktorý odštartoval hľadanie regionálneho rámca pre politiku EÚ k východným susedom (ČMS schválená za nemeckého predsedníctva v roku 2007 je súčasťou tohto procesu) bola rusko-ukrajinská plynárenská kríza v januári 2006 na začiatku rakúskeho predsedníctva, ktorá spôsobila niekoľkodňový výpadok dodávok zemného plynu z Ruska do krajín EÚ. Prvýkrát v 35-ročných dejinách prevádzky magistralného plynovodu Bratstvo, ktorý spája náleziská zemného plynu v Rusku a prechádza cez územie Ukrajiny a Slovenska a ktorým sa prepravuje zhruba 80 % ruského exportu plynu do EÚ, došlo k prerušeniu dodávok nie kvôli prírodným alebo technologickým problémom ale kvôli politickému sporu dvoch východných susedov Únie.

Rusko-ukrajinská plynárenská kríza ukázala v plnej miere hlavný systémový deficit politiky EÚ k východným susedom: vitálne záujmy EÚ vo východnej Európe majú výsostne regionálny charakter a zároveň, EÚ nemá žiadne regionálne nástroje na ich presadzovanie. Ukázalo sa, že nestačí viesť osobitne bilaterálny energetický dialóg s Ruskom a osobitne bilaterálny energetický dialóg s Ukrajinou, pokiaľ EÚ chce byť aktérom schopným obhájiť svoj záujem – mať bezpečné dodávky zemného plynu z východnej Európy. Ak majú byť dodávky plynu do EÚ bezpečné a EÚ chce zvýšiť svoju schopnosť predchádzať takýmto krízam, za stolom, za ktorým sa robia dohody, musia v tomto prípade sedieť tri strany: EÚ, Rusko a Ukrajina. Od októbra 2002 energetický dialóg medzi EÚ a Ruskom zahŕňa aj otázku ruských dodávok energetických surovín a otázku nových trás ropovodov a plynovodov, ktoré by eventuálne prechádzali cez územie Ukrajiny a Bieloruska. Tranzit ropy a plynu je vysoko ziskový biznis a má obrovský význam pre strategické ekonomické záujmy tranzitných krajín. Od EÚ by bolo preto politicky korektné ak by do energetického dialógu EÚ – Rusko prizvala aj tranzitné východoeurópske krajiny. Inak je energetický dialóg EÚ – Rusko vedený „ponad ich hlavy“, čo z EÚ nerobí transparentného partnera v regióne.

V nedávnej minulosti môžeme nájsť niekoľko príkladov, ktoré demonštrujú negatívne dôsledky takejto bilaterálnej újino-ruskej energetickej politiky. Prvým je prípad z roku 2000, ktorý sa týka plynovodu Jamal 2, ktorého cieľom – z ruskej strany – bolo obísť Ukrajinu. Jamal 2 mal byť modifikáciou poľsko-ruskej dohody z polovice 90. rokov o plynovode Jamal, ktorý viedol cez územie Poľska do Nemecka. Ruský koncern Gazprom, plynový monopol podporovaný ruskou vládou, odvolávajúc sa na postoje EÚ – ktoré boli prezentované ako identické s tými ruskými – sa pokúšal presvedčiť poľskú vládu, aby pristúpila na kompromis, ktorý by bol pre ňu výhodný nielen z ekonomického, ale aj politického hľadiska. Následnému „nedorozumeniu“ medzi EÚ a Poľskom (vtedy kandidátskou krajinou na členstvo v EÚ) sa dalo predísť, ak by Poľsko, ale aj ostatné vtedy ešte kandidátske krajiny boli zapojené do energetického dialógu medzi EÚ a Ruskom.

Podobná situácia nastala znova i v prípade vybudovania severného plynovodu (Nord Stream) cez Baltické more, keď opäť vzniklo „nedorozumenie“ tentoraz už medzi členskými krajinami EÚ – Poľskom a Nemeckom. Navyše, „plynový“ spor medzi Ruskom a Ukrajinou v januári 2006 potvrdil, že je v záujme EÚ, aby si vytvorila spoločnú vonkajšiu energetickú politiku voči všetkým východoeurópskym krajinám, pretože bez politiky „jedného hlasu“ EÚ nedosiahne prioritný cieľ – zvýšiť energetickú bezpečnosť Únie. Krokom – v podstate jediným možným - správnym smerom by bola regionalizácia energetického dialógu EÚ – Rusko cez zapojenie do tohto dialógu minimálne Ukrajiny a Bieloruska. Ropnej verzii plynárenskej krízy medzi Ruskom a Ukrajinou z januára 2007 sme boli svedkami v januári 2007, tento krát došlo k prerušeniu dodávok ropy z Ruska do EÚ cez ropovod Družba kvôli obchodno-politickému sporu medzi Ruskom a Bieloruskom. Obchodné a politické spory východných susedov Únie vedú k ohrozeniu energetickej bezpečnosti EÚ. Problémom a výzvou pre politiku EÚ je ako dosiahnuť aby Únia sa stala aktérom týchto vzťahov, pretože to diktuje logika jej záujmu. Bez regionálneho formátu energetického dialógu a spolupráce, ktorý by súčasne zahŕňal Rusko, Ukrajinu a Bielorusko, energetická bezpečnosť EÚ určite nebude vyššia.

Logika záujmu EÚ v prípade energetiky, platí i v prípade agendy JHA (Justice and Home Affairs), ktorá je spätá s regiónom východnej Európy a najmä otázkou efektívnosti ochrany vonkajšej východnej hranice Únie a boja s nelegálnou migráciou smerujúcou do EÚ cez tento región. EÚ 27 môže investovať miliardy do jej ochrany, pritom je zrejmé, že pokiaľ budú deravé rusko-ukrajinské, rusko-bieloruské hranice a pod., tlak nelegálnych migrantov na východnú hranicu EÚ sa neznižuje. Ak chce byť EÚ aktérom, ktorý bude schopný obhájiť svoj vitálny záujem pri potláčaní nelegálnej migrácie z východu, musí dosiahnuť, aby predmetom jej politiky a vplyvu bola nielen spoločná hranica s Ukrajinou ale i hranica medzi Ruskom a Ukrajinou a pod. Misia EUBAM na ukrajinsko-

moldavskej hranici sa stala prvou lastovičkou regionalizácie JHA politiky EÚ vo východnom susedstve, hoci v čase svojho vzniku v roku 2005 nebola vôbec zamýšľaná v tomto kontexte. V každom prípade, legitímna je otázka: ak regionálna politika v oblasti JHA poslúži lepšie európskym záujmom, tak prečo neiniciovať spoluprácu v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí s Ruskom, Ukrajinou, Moldavskom, prípadne s ďalšími krajinami v regióne? Regionálna spolupráca s východnými susedmi v oblasti JHA je cesta k lepšiemu a efektívnejšiemu napĺňaniu dlhodobých záujmov Únie.

Bez ohľadu na sektor, či už ide o energetiku alebo JHA, ak chce Únia byť aktérom v regióne, napr. predchádzať konfliktom vo vzťahoch medzi Ruskom a Ukrajinou v otázke tranzitu zemného plynu, musí mať dosah na ich bilaterálne vzťahy. A na to „iba“ bilaterálne dialógy s Ruskom a Ukrajinou v oblasti energetiky alebo vnútorných záležitostí nestačia. Vzájomné vzťahy a interakcia medzi východoeurópskymi krajinami, t. j. Ruskom – Ukrajinou, Ruskom – Bieloruskom, Ukrajinou – Moldavskom (napr. v prípade podnesterského konfliktu), predstavujú dôležitý faktor, ktorý ovplyvňuje jednak efektívnosť EÚ ako regionálneho aktéra ako aj jej schopnosť lepšie presadzovať svoje vlastné záujmy v bilaterálnych reláciách s jednotlivými krajinami regiónu, napr. pri plnení cieľov Akčných plánov, realizovaní záväzkov z bilaterálnych dohôd a pod. Inými slovami, pokiaľ EÚ nebude schopná ovplyvniť regionálny rámec interakcií medzi hráčmi v regióne a vzťahy medzi jednotlivými krajinami na východ od svojich hraníc, bude menej efektívna i v bilaterálnych agendách s jednotlivými krajinami regiónu. Na to však potrebuje regionálnu stratégiu a regionálne nástroje svojej politiky.

To isté sa týka záujmov EÚ vo vzťahu k budovaniu paneurópskych dopravných koridorov, ochrane životného prostredia atď., ale napríklad i rozvoja zahraničného obchodu s krajinami regiónu. Dialóg EÚ – Rusko o vytvorení Spoločného hospodárskeho priestoru (Common Economic Space - CES) sa zameriava na liberalizáciu obchodu medzi oboma partnermi. Únia aj Rusko sú zároveň kľúčovými obchodnými partnermi krajín, geograficky ležiacimi medzi nimi, t.j. Ukrajinou, Bieloruska a Moldavska. Prípadná liberalizácia obchodu medzi Ruskom a EÚ bude mať obrovský vplyv na zahraničnoobchodné záujmy „spoločných susedov“ Ruska a EÚ. Prečo ich teda do tohto dialógu nezapojiť? Inými slovami, existuje viacero sektorových politík, v rámci ktorých by mala a mohla EÚ uplatňovať regionálny prístup voči východným susedom, jednoducho preto, lebo to zodpovedá jej záujmom.

Minimálne od januára 2006 je zrejme väčšine členských krajín EÚ, že ďalším logickým a nevyhnutným krokom Únie pri rozvoji jej východnej politiky musí byť jej regionalizácia. V prvom rade by šlo o pozitívny krok Únie smerom k presadzovaniu vlastných záujmov vo východnej Európe. EÚ by sa taktiež stala transparentnejším a spoľahlivejším partnerom v regióne. Komplexnú regionálnu stratégiu EÚ pre východnú Európu nie je možné nahradiť bilaterálnymi stratégiami. Európska únia kvôli neexistencii regionálneho prístupu nedokázala doteraz jasne reagovať na otázky vyplývajúce z jej deklarovaných cieľov a záujmov vo východnej Európe.

Navyše, pomaly a postupne dochádza v rámci EÚ k uvedomeniu si skutočnosti, že EÚ potrebuje reštartovať svoju východoeurópsku politiku aj kvôli holému faktu, že jej politika voči východoeurópskym krajinám je politika „v Európe“, nie v Ázii, Afrike alebo Amerike. Ak Ukrajina – raz celkom určite – požiada o pristúpenie, Únia jej nebude môcť povedať to, čo povedala Maroku v polovici 80. rokov minulého storočia: pristupové rokovania nezačíname, pretože nie ste „európska krajina“. Všetky doterajšie základné zmluvy Únie/Spoločenstiev obsahujú článok (čl. 49 súčasnej zmluvy) o tom, že členom klubu sa môže stať „každá európska krajina“, ktorá splní kritéria členstva a získa súhlas na vstup od ostatných členov. Inými slovami, politika Únie v Európe je o tom, či sa Únia

bude schopná stať hlavným modernizačným projektom pre Európu v 21. storočí. Ak EÚ zlyhá v Európe, ako môžeme očakávať, že nezlyhá v Afrike alebo hocikde inde na svete? Politika voči východnej Európe je politikou Únie voči sebe samej, voči svojej vlastnej budúcnosti.

Ak použijeme výraz z pracovného návrhu nemeckého MZV „Európska politika susedstva Plus“, zverejneného v júli 2006, pol roka pred nemeckým predsedníctvom, politika EÚ voči európskym susedom nemôže byť rovnaká ako politika voči susedom Európy. Z tohto pohľadu, politika Únie voči východnej Európe nemôže byť chápaná ako iba klasická vonkajšia politika ale ako vnútorná politika Únie.

Na rozdiel od krajín severnej Afriky, východná Európa má ďalší strategický politický rozmer pre Úniu. Ešte pred rusko-ukrajinskou plynárenskou krízou v roku 2006 bola vo vzťahoch medzi EÚ a Ruskom na strane jednej, a EÚ a Ukrajinou i Gruzínskom na strane druhej, nastolená ďalšia závažná otázka, ktorú severná Afrika jednoducho nemôže Únii nastoliť, pretože je to výsostne európska otázka, ktorá sa týka budúcnosti Európy. Oranžová revolúcia na Ukrajine v roku 2004 naplno prejavila hodnotový rozpor medzi Úniou a Ruskom, ktorý bol v EÚ dlho zatláčaný „pod koberec“ v prípade režimu Alexandra Lukašenka v Bielorusku. Inými slovami, skutočnosť, že Rusko v prvej dekáde 21. storočia predstavuje alternatívny modernizačný model voči „EÚ/európskemu“ modelu pre transformáciu postsovietskych európskych krajín, podobne ako v poslednej dekáde minulého storočia ho predstavovalo pre postkomunistické krajiny strednej a východnej Európy. Stredná Európa riešila rovnakú modernizačnú dilemu v 90. rokoch ako ju rieši východná Európa ešte stále aj na konci prvej dekády 21. storočia. Po oranžovej revolúcii na Ukrajine v roku 2004 a spôsobu akým Únia a Rusko hodnotili politické zmeny na Ukrajine a sformulovali svoje pozície i politiky už viac nie je možné skrývať, že EÚ a „súčasnú“ Rusko majú úplne opačné záujmy v súvislosti s ďalším vývinom a spôsobom politickej modernizácie postsovietskych krajín.

Inými slovami, Európa je hodnotovo a politicky znova rozdelená, v súčasnej Európe sú znova „dve Európy“. Tento stav nemôže byť večným riešením pre Európu, je iba prechodným stavom. EÚ sa alebo stane modernizačným projektom pre celú Európu alebo sa ním nestane a potom bude Európa o niekoľko dekád vyzeráť úplne inak. O budúcej podobe Európy i EÚ rozhoduje úspešnosť politiky dnešnej Únie voči krajinám východnej Európy a samozrejme, rozhoduje o nej i voľba modernizačného modelu zo strany Ukrajiny, Bieloruska, Moldavska a ďalších východoeurópskych krajín. O budúcnosti Európy nerozhoduje voľba krajín severnej Afriky.

Ťažisko európskej politiky dnes leží v Ukrajine, nie v Egypte. A v tom je podstatný hodnotový rozdiel, ktorý odlišuje východných a južných susedov Únie z pohľadu ich významu pre ňu samu.

Uvedomovanie si vyššie uvedených skutočností v rámci EÚ vôbec nie je samozrejmy proces a už vôbec nie je ukončený. EÚ sa iba pomaly pohyba správnym smerom. Niekoľkodňový výpadok dodávok zemného plynu v januári 2006 naštartoval hľadanie nového rámca pre východnú politiku Únie oveľa viac než oranžová revolúcia na Ukrajine v decembri 2004. Veci sa naozaj pohlí, počínajúc rakúskym predsedníctvom v prvom polroku 2006, pokračujúc fínskym v druhom polroku 2006 a nemeckým v prvom polroku 2007. EÚ začala budovať regionálne nástroje svojej politiky voči východným susedom, čo je prvý krok k novej a skutočnej východnej politike EÚ. Nová východná politika Únie postavená na nevyhnutnej a pre EÚ životne dôležitej regionálnej stratégii voči východnej Európe môže vzniknúť iba rozvinutím existujúcich nástrojov. A to je možné iba dvomi spôsobmi – alebo postupným prepájaním Európskej politiky susedstva uplatňovanej voči východoeurópskym susedom s politikou spolupráce s Ruskom v rámci štyroch spoločných priestorov alebo naopak, prispôbenie strategického partnerstva s Ruskom novej ENP politike vo východnej Európe.

Premostenie týchto dvoch politík je prvým krokom – dnes absolútne najdôležitejším a najnevyhnutnejším - k vypracovaniu novej východnej politiky Únie. Predsedníctva Rakúska, Fínska a Nemecka v rokoch 2006-2007 k tomu naozaj prispeli a koncept ČMS je jedným z výsledkov tohto hľadania. Lepšie povedané, je prvým pokusom o nájdenie regionálneho formátu pre politiku EÚ vo východnej Európe.

1.2 RAKÚSKE A FÍNSKE PREDSEDNÍCTVA EÚ V ROKU 2006

V stručnosti zhrnieme hlavné zmeny, ktoré nastali vo východnej politike EÚ, počínajúc rokom 2006 počas rakúskeho a fínskeho predsedníctva EÚ. Do záverov rakúskeho predsedníctva v prvej polovici roku 2006 sa dostalo odporúčanie, aby Únia vypracovala spoločnú vonkajšiu energetickú politiku s cieľom zaistiť bezpečnosť dodávok strategických energetických surovín pre potreby EÚ a predchádzať výpadkom v dodávkach v dôsledku podobných kríz ako bola kríza medzi Ruskom a Ukrajinou v januári 2006. Rakúske predsedníctvo bolo prvé, ktoré prišlo s myšlienkou zapojiť Ukrajinu a Bielorusko – kľúčové tranzitné krajiny ropy a zemného plynu z Ruska do EÚ – do energetického dialógu medzi EÚ a Ruskom. Inými slovami, Rakúšania prišli s návrhom regionalizovať energetický dialóg s krajinami východnej Európy, pretože iba bilaterálne dialógy neumožňujú EÚ efektívnu obhajobu svojich záujmov.

Od rakúskeho odporúčania uplynul rok a po nemeckom predsedníctve v roku 2007 sme svedkami, že návrh novej základnej zmluvy EÚ, o ktorý nemecké predsedníctvo zvedlo tuhý diplomatický boj na summite EÚ v júni 2007, obsahuje i osobitnú hlavu (XVI) o energetike s návrhom článku 176a, podľa ktorého sa členské štáty zaväzujú konať v duchu solidarity s cieľom:

- a) posilniť fungovanie jednotného energetického trhu;
- b) posilniť bezpečnosť energetických dodávok do EÚ;
- c) podporiť efektívnosť energetickej spotreby i úspor a rozvíjať nové a obnoviteľné formy energie;
- d) podporiť prepájanie energetických sietí.

Energetická politika – samozrejme, ak zmluva nadobudne platnosť – sa teda stane súčasťou primárneho práva Únie. Ak bude nová zmluva úspešne ratifikovaná, výrazne zasiahne do vzťahov EÚ s východnými susedmi a najmä Ruskom, keďže vzťahy medzi Úniou a Ruskom sú najmä o energetike. Ak sa tak stane, bude to zásadná zmena a „základný kameň“ novej východnej politiky Únie, zahrnutý dokonca do jej primárneho práva.

Po Rakúšanoch prevzali predsedníctvo EÚ v druhej polovici roku 2006 Fíni. V agende rozvoja vzťahov Únie s východnými susedmi urobili jednu malú, nepovšimnutú a už takmer zabudnutú vec. Napriek tomu, táto malá vec má obrovský význam pre budúci rozvoj východnej politiky Únie. Fíni adaptovali Severnú dimenziu (Northern Dimension) k štruktúre štyroch priestorov pre spoluprácu medzi EÚ a Ruskom. Severná dimenzia, ktorá sa zrodila v roku 1997, sa zameriava na osobitné regionálne rozvojové výzvy/programy severnej Európy a vo vonkajších Únie predstavuje regionálny rámec pre spoluprácu s Ruskom (a najmä severozápadnou časťou Ruska) v regióne Baltického mora a Severného ľadového oceánu. Zameriava sa na špecifické výzvy a možnosti v jednotlivých regiónoch a sústreďuje sa na posilnenie dialógu a spolupráce medzi EÚ a jej členskými krajinami, severskými štátmi pridruženými k EÚ v rámci tzv. Európskeho hospodárskeho priestoru (European Economic Area - EEA) – Nórsko a Island – a Ruskou federáciou. Spôsob akým Fíni adaptovali Severnú

dimenziu k štruktúre spoločných priestorov EÚ – Rusko môže poslúžiť ako precedens a zároveň vzor pre budúcu adaptáciu Európskej politiky susedstva vo východnej Európe k spoločným priestorom EÚ – Rusko alebo vice versa. Ako sme už uviedli, premostenie východnej ENP a spoločných priestorov s Ruskom je jediná cesta, ktorá umožní Únii rozvinúť existujúce politiky k východoeurópskym krajinám tak, aby výsledkom bola - raz niekedy v budúcnosti – efektívna regionálna politika Únie voči a vo východnej Európe. Fíni urobili malý krôčik správnym smerom.

Na záver fínskeho predsedníctva 4. decembra 2006 Komisia zverejnila už spomínané Komuniké Rade a Parlamentu o posilnení ENP. Ide o kľúčový dokument, ktorý posúva celú ENP oveľa ďalej ako pôvodne zamýšľal bývalý prezident EK Romano Prodi, ktorý vyhlásil, že krajiny ENP dostanú od Únie „všetko, len nie inštitúcie“. Pozornosť si zaslúži najmä myšlienka pôvodom z nemeckého návrhu ENP Plus o uzatváraní sektorových komunitárnych dohôd medzi EÚ a krajinou/krajinami ENP, ktorá sa dostala do komuniké ako tematický prístup (thematic approach) k rozvoju ENP. V krátkosti, pôvodná idea z nemeckého návrhu ENP Plus znamenala, že krajina ENP, ktorá uzavrie s Úniou sektorovú dohodu napr. v energetike sa zaviazá implementovať príslušné sektorové acquis Únie a zároveň získa prístup k inštitúciám Únie, ktoré plánujú a implementujú príslušnú sektorovú politiku. Krajina ENP získa v sektorových inštitúciách štatút pozorovateľa – nebude síce môcť prijímať rozhodnutia spolu s členskými krajinami EÚ, avšak bude môcť ovplyvňovať tvorbu príslušnej politiky Únie.

Komuniké EK z decembra 2006 tiež uvádza, že je nevyhnutné a urgentné vypracovať multilaterálnu zmluvu medzi EÚ a krajinami ENP, najmä v oblasti energetiky a dopravy. Taktiež navrhuje, ako k nej dospieť prostredníctvom rozšírenia Energetickej Charty o krajiny ENP, ktoré majú záujem k nej pristúpiť a sú pripravené prijať príslušné sektorové acquis. Ďalším novým elementom ENP, podľa tohto dokumentu, je možnosť pre krajiny ENP participovať na aktivitách jednotlivých agentúr a komunitárnych programoch Európskych spoločenstiev. Komuniké zároveň obsahuje zmienku o potrebe rozvoja regionálnej politiky EÚ a pre vytvorenie regionálneho rámca spolupráce Únie s východnými susedmi v podobe ČMS.

Komuniké EK zo 4. decembra 2006 predstavuje obrovskú zmenu vo fungovaní ENP inšpirovanú modelom Rady Rusko - NATO, ktorá funguje podobne. Prečo? Pretože doterajší jediný nástroj ENP Akčný plán medzi EÚ a krajinou ENP bol a je iba politickou a de iure nezáväznou deklaráciou o spolupráci väčšinou v oblasti budovania demokratických inštitúcií a politickej modernizácie krajín ENP. Krajiny ENP si v rámci plnenia akčných plánov sami stanovujú ciele na ich plnenie a často krát robia veci, ktoré sú zbytočné a pripomínajú „Potemkinovu dedinu“. Komisii trvalo dva roky, aby vydala neadresné a všeobecné hodnotenia akčných plánov ENP. Akčné plány bez reálnej spätnej väzby zo strany EÚ sú preto málo efektívne. Sektorová dohoda ako nástroj sektorovej modernizácie je obojstranne záväzný dokument a dôležité je, že je záväzný aj pre EÚ. Ide o obrovskú zmenu v zaangažovanosti EÚ v ENP v porovnaní s tým, čo tu bolo zo strany Únie doteraz.

Ako sme už spomínali, Komuniké o posilnení ENP z decembra 2006 predpokladá prijatie osobitného komuniké o ČMS počas nemeckého predsedníctva. 11. apríla 2007 Komisia zverejnila Komuniké o Čiernomorskej synergii – nová iniciatíva regionálnej spolupráce (Communication on Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative). Táto iniciatíva je prvým pokusom v modernej histórii východnej politiky EÚ, ktorý je namierený na vytvorenie regionálneho formátu pre politický dialóg medzi EÚ, krajinami ENP susediacich s EÚ, vrátane Ruska a Turecka. EÚ sa v súlade s týmto dokumentom chce sústrediť na skvalitnenie koordinácie v rámci svojich troch politík:

a) prístupový proces s Tureckom;

b) susedská politika, ktorá sa týka piatich východoeurópskych krajín (Ukrajina, Moldavsko a tri krajiny južného Kaukazu – Azerbajdžan, Arménsko a Gruzínsko); a

c) strategické partnerstvo s Ruskom.

Inými slovami, iniciatíva Čiernomorská synergia sa stala testom na prebádanie ďalších možností prekrývania Európskej politiky susedstva so strategickým partnerstvom s Ruskom a rozvoja regionálnej politiky EÚ k východoeurópskym krajinám. Ako sme už uviedli, metodologicky je to jediný spôsob ako prepojiť existujúce formáty a nástroje politiky EÚ ku krajinám východnej Európy s cieľom sformovať regionálnu „východoeurópsku“ stratégiu. Je to jediný spôsob ako sa môže EÚ stať skutočným hráčom schopným presadiť svoje záujmy vo východnej Európe.

1.3 NEMECKÝ NÁVRH „EURÓPSKEJ POLITIKY SUSEDSTVA PLUS“ A ČMS

Táto časť štúdie sa venuje stručnému hodnoteniu pôvodných zámerov nemeckého návrhu na rozvoj ENP Plus, vrátane vytvorenia regionálnej platformy pre rozvoj vzťahov EÚ s krajinami východného susedstva s cieľom poukázať – na základe analýzy dokumentov EÚ – nakoľko iniciatíva ČMS splnila očakávania nemeckého predsedníctva (pozri časť 4 tejto štúdie). Nemecko si pre svoje predsedníctvo v prvom polroku 2007 stanovilo štyri priority, v rámci ktorých sa rozhodlo prispieť k rozvoju nových iniciatív a politík EÚ:

- a) ústavná zmluva – pokračovanie reformy zmluvných základov;
- b) dynamické hospodárstvo a sociálna zodpovednosť vrátane energetickej politiky;
- c) spravodlivosť a vnútorné záležitosti;
- d) vonkajšie vzťahy a Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP).

Ako poznamenal štátny tajomník nemeckého ministerstva zahraničných vecí Reinhard Silberberg, časťou štvrtej „SZBP priority“ pre Nemecko je rozvoj atraktívnej politiky pod názvom nová Ostpolitik EÚ, ktorá by zahŕňala tri hlavné komponenty: Európsku politiku susedstva, Rusko a Strednú Áziu. V polovici roku 2006 vypracoval Odbor plánovania nemeckého ministerstva zahraničných vecí návrh takejto politiky s názvom Európska politika susedstva Plus (ENP Plus). Analýza nemeckého návrhu ENP Plus z pohľadu existujúceho strategického rámca pre vzťahy EÚ s východnými susedmi a najmä záujmov EÚ v regióne východnej Európy nabáda k nasledujúcemu záveru: návrh znamená pozitívny krok smerom ku konzistentnej a efektívnejšej politike EÚ voči (a vo) východnej Európe, aj napriek tomu, že na niektoré zásadné otázky ENP Plus neodpovedá. Aké sú hlavné pozitíva tohto návrhu?

Po prvé, nemecký návrh jasne odlišuje európskych susedov Únie na východe a susedov Európy na juhu. Vyzýva na aktívnejšiu politiku EÚ a väčšiu angažovanosť Únie vo východnej časti Európy. Európska politika v Európe, podľa návrhu, nesmie byť jednoducho taká istá ako európska politika v Afrike alebo Ázii. Z tohto pohľadu ENP Plus umiestnila na politickej mape EÚ región východnej Európy do kvalitatívne novej a správnej pozície. Navyše sa tak stalo prvýkrát v krátkej histórii vonkajšej politiky EÚ.

Po druhé, návrh ENP Plus sa sústreďuje na najslabšiu stránku existujúceho rámca východnej politiky Únie, t.j. exkluzívny bilateralizmus vo vzťahoch s východnými susedmi. Ako sme už uviedli, práve výlučný bilaterálny prístup je najväčšou prekážkou pre schopnosť EÚ čeliť regionálnym výzvam a regionálnej podstate svojich prioritných záujmov vo východnej Európe. Návrh regionálnej politiky EÚ, ktorý je súčasťou konceptu ENP Plus, by mal byť preto vnímaný ako „revolúcia“ – v pozitívnom zmysle – v strategickom prístupe EÚ voči krajinám východnej Európy od obdobia vstupu do platnosti Amsterdamskej zmluvy v roku 1999. Jedným z piatich hlavných pilierov reformovanej ENP, podľa nemeckého návrhu, by mala byť regionálna spolupráca, t.j. „ustanovenie regionálnych foriem spolupráce s dôrazom na rozvoj Čiernomorskej spolupráce podľa vzoru Severnej dimenzie“.

Po tretie, sektorová dohoda je, podľa jej definovania v návrhu ENP Plus, ktorý sa dostal i do komuniké Komisie zo 4. decembra 2006 – nový nástroj EÚ na skvalitnenie vzťahov s východnými susedmi a je zároveň ukázkovým príkladom obsahu zahraničnej politiky EÚ, ktorá v regióne východnej Európy môže iba ťažko fungovať bez „rozširovacieho“ či „integračného komponentu. Sektorová dohoda ako nástroj na export európskeho *acquis* do východnej Európy by mala slúžiť na sektorovú modernizáciu krajiny ENP a na realizáciu regionálnych záujmov EÚ v určitých špecifických sektoroch. Zahraničná politika EÚ by určite bez tohto komponentu vo východnej Európe nefungovala. Je v životnom záujme Únie, aby sa postkomunistická východná Európa modernizovala podľa európskeho modelu. Sektorová dohoda, ako nástroj na rozširovanie právneho prostredia EÚ, podľa pôvodného nemeckého návrhu, by tomuto účelu určite poslúžil. Je potrebné zdôrazniť, že sektorové dohody, tak ako boli prezentované v nemeckej iniciatíve ENP Plus, predstavujú exemplárny prípad jednoty medzi zahraničnou politikou a politikou rozširovania EÚ. V kontexte pokračujúcej debaty o tom, kde končí zahraničná politika a kde začína politika rozširovania ide o veľmi dôležitý prvok.

Po štvrté, ENP Plus a sektorová dohoda ako nástroj tohto konceptu predpokladajú významnú zmenu v súčasnej politike susedstva. Závazná sektorová dohoda by mala zmeniť dobrovoľný charakter „klasického“ Akčného plánu Európskej politiky susedstva, v rámci ktorého si každá krajina určí, t.j. dohodne s EÚ, „koľko“ *acquis* a v ktorých sektoroch chce a bude implementovať. Významnou zmenou je totiž to, že sektorové dohody sú navrhnuté tak, že budú záväzné pre obe strany, teda aj pre EÚ. Toto by kompletne zmenilo súčasný „dobrovoľnícky“ prístup Komisie voči východoeurópskym krajinám v rámci existujúcej susedskej politiky. Krajina ENP v rámci európskeho susedstva bez spätnej väzby zo strany EÚ môže iba ťažko plniť ciele Akčného plánu. Práve záväzné sektorové dohody by túto „tmavú uličku“ súčasnej susedskej politiky osvetlili.

Vyššie uvedené prvky predstavujú hlavné pozitívne aspekty nemeckého návrhu, ktoré posúvajú politiku EÚ smerom k nájdeniu odpovedí na riešenie najväčších deficitov súčasnej východnej politiky EÚ. Ako sme spomínali, sú však aj otázky, na ktoré nemecká iniciatíva neodpovedá.

Prvá sa týka politickej geografie návrhu, keďže vieme, že neexistuje východná Európa bez Ruska. ENP Plus nerieši otázku, ako vytvoriť jednotnú „európsku“ východnú politiku. Podľa nemeckých predstaviteľov, ktorí túto iniciatívu prezentovali, odvolávajú sa na tzv. Ostpolitik EÚ, ENP Plus pozostáva z troch hlavných komponentov: Rusko, východná Európa/Kaukaz a Stredná Ázia. To je však v rozpore s vyhláseniami, že prístup EÚ voči svojim európskym susedom sa musí líšiť od prístupu voči susedom Európy. Stredoázijské republiky nie sú ani európskymi susedmi a už vôbec nie susedmi EÚ. Únia potrebuje jednotnú koherentnú „európsku Ostpolitik“ voči východoeurópskym susedom. Stále jej chýba jednotný strategický rámec na rozvoj vzťahov EÚ s Ukrajinou, Bieloruskom, Moldavskom a Ruskom.

Druhá otázka sa týka angažovania Ruska vo východnej politike EÚ. Iniciatíva ENP Plus vyzýva k aktívnejšej a konštruktívnejšej zaangažovanosti na strane Ruska a k partnerstvu Rusko – EÚ v rámci spoločného susedstva (východná Európa/Kaukaz). Na druhej strane však nehovorí nič o tom, ako to dosiahnuť. Ruská zainteresovanosť v európskej susedskej politike je dôležitým prvkom/výzvou, ktorou sa skôr či neskôr bude musieť EÚ zaoberať. Rovnako významnou je otázka „ako zaangažovať východných susedov do dialógu EÚ – Rusko“? Prečo nie je priestor EÚ – Rusko spoločný aj pre ich spoločných susedov? EÚ sa doteraz týmto problémom seriózne zatiaľ ani nezaoberala. Pritom je prinajmenšom od januára 2006 jasné, že ak má byť východná politika EÚ úspešným projektom, musí v prvom rade nájsť spôsob, ako prepojiť spoluprácu a politiku voči Rusku a krajinám ENP v regióne východnej Európy.

Tretia nedoriešená otázka nadväzuje na predchádzajúce dve. Nemecká iniciatíva totiž neposkytuje odpoveď na to, ako spraviť z EÚ „východoeurópskeho hráča“, či vplyvného aktéra medzištátnych vzťahov v regióne. Napríklad, ak by Ukrajina hoci aj podpísala sektorovú dohodu s EÚ v oblasti energetiky a implementovala by v tejto oblasti európske acquis, táto skutočnosť by sama o sebe ešte nevytvorila politický mechanizmus, ktorý by slúžil Únii na riešenie, či prípadnú prevenciu „plynových sporov“ medzi Ruskom a Ukrajinou, ktoré vždy – ak nastanú – ohrozujú záujmy EÚ. Na jednej strane, Únia má legitímny záujem na zabezpečení stabilných dodávok zemného plynu z Ruska cez Ukrajinu, avšak nemá žiaden politický nástroj/mechanizmus na to, aby zohrala významnú úlohu v tejto rusko-ukrajinskej agende, ktorá je pre energetickú bezpečnosť EÚ veľmi dôležitá. Bilaterálne energetické dialógy s Ruskom a Ukrajinou týmto nástrojom nie sú. EÚ dokáže identifikovať svoje záujmy v regióne východnej Európy, avšak nemá žiaden politický nástroj na ich presadzovanie. Pokiaľ nebude ruská agenda EÚ prepojená s agendou ENP v regióne, EÚ nebude „východoeurópskym“ hráčom. Nemecká iniciatíva na túto výzvu však nereaguje a neodpovedá na ňu ani stručná zmienka o potrebe rozvoja regionálnych foriem spolupráce v oblasti Čierneho mora podľa vzoru Severnej dimenzie.

Štvrtá otázka sa týka strategickej konzistencie konceptu ENP Plus a existujúcej ENP. Nie je jasné, čo sa stane so „starým“ nástrojom ENP (Akčný plán) ak sa EÚ rozhodne implementovať nový nástroj – sektorové dohody. Nemecký návrh neponúkol riešenie čo sa má stať s Akčnými plánmi ako hlavným nástrojom „starej ENP“ a v akom vzťahu majú byť k hlavnému novému nástroju – sektorovej dohode. Napríklad Ukrajina ukončí implementáciu svojho Akčného plánu v roku 2007. Aká bude jeho budúcnosť? Majú v blízkej budúcnosti sektorové dohody nahradiť Akčné plány? Ak áno, ENP Plus bude úplne novým strategickým rámcom k východným susedom – tretím po SZBP (1999 – 2001: spoločné stratégie a TACIS) a ENP (2002 – 2004). EÚ môže s krajinami v rámci ENP uzavrieť sektorové dohody v oblasti energetiky, dopravy a podobne, čo môže týmto krajinám pomôcť v ich sektorovej modernizácii. Ako však možno uzavrieť sektorovú dohodu o budovaní demokracie, či modernizácii politických inštitúcií? Akčný plán možno nie je najideálnejší nástroj, avšak zameriava sa na kľúčovú politickú agendu v rámci vzťahov medzi EÚ a krajinami ENP. Aká bude budúcnosť Akčného plánu je jednou z hlavných otázok ENP vôbec a nemecký návrh ENP Plus na ňu nedal odpoveď.

Piata otázka súvisí s tým, čo môžeme považovať za nesprávny predpoklad v návrhu ENP Plus, t.j. že existuje riziko integračného a bezpečnostného vákuu vo východnej Európe a na Kaukaze. Žiadne vákuum sa na východ od hraníc EÚ nekoná. Po prvé, Rusko, Bielorusko a Kazachstan pokračujú v integrácii v rámci Jednotného hospodárskeho priestoru (JHP) a Eurázijského hospodárskeho spoločenstva (EAHS), prvým krokom ktorého je vytvorenie colnej únie. Ukrajina je pod veľkým tlakom Ruska, aby sa k projektu pripojila, vrátane vstupu do colnej únie s Ruskom, Bieloruskom a Kazachstanom ešte predtým ako sa stane členom Svetovej obchodnej organizácie. Ak by Ukrajina súhlasila, Moldavsku a ani ostatným štátom v regióne by nezostávalo na manévrovanie – t.j.

nevstúpenie do colnej únie s Ruskom, Bieloruskom a Kazachstanu - veľa priestoru. Obchodné záujmy majú svoju logiku a silu.

Inými slovami, vo východnej Európe nie je integračné vákuum, ale skôr pokračujúci proces integrácie v rámci JHP (Jednotný hospodársky priestor) a EAHS (Eurázijské hospodárske spoločenstvo). Ak by k došlo k tomu, že krajiny vo východnom susedstve pristúpia k colnej únii či už v rámci JHP alebo EAHS, EÚ by s nimi nemohla rokovať o dohode o voľnom obchode. Tá je však, napr. v prípade Ukrajiny, považovaná za kľúčový aspekt pripravovanej novej „posilnenej“ dohody medzi EÚ a Ukrajinou. Z tohto uhla pohľadu vzniká otázka: ako môžu sektorové dohody fungovať ako modernizačný nástroj vo východnej Európe, ak hlavný cieľ ENP – teda vstup krajín ENP na spoločný trh EÚ plný alebo čiastočný – bude neuskutočniteľný? Ak nastane takáto situácia, v Európe vzniknú dva integračné priestory: Európska únia a JHP/EAHS, či v budúcnosti možno Eurázijská únia. Možno, že sektorové dohody napomôžu implementovať niektoré väčšie infraštruktúrne projekty v rámci východoeurópskeho susedstva, no stratia svoju politickú dimenziu a neposilnia rolu EÚ vo východnej Európe.

Záverečná otázka sa týka finančného mechanizmu ENPI v kontexte ENP Plus. Nemecký návrh ENP Plus nešpecifikoval ako by Únia mala používať finančný mechanizmus ENPI na dosiahnutie svojich cieľov vo východnej Európe. Štruktúra rozpočtu ENPI a jeho programové priority by mali byť prispôsobené hodnotovo orientovanej zahraničnej politike EÚ v regióne východnej Európy. Zároveň, ENPI by mala umožniť flexibilné plánovanie politiky EÚ na najbližšie obdobie voči východným susedom.

Napriek mnohým nedostatkom, ktoré je možné nemeckému návrhu vyčítať, vrátane „vágneho konceptu“ regionálneho formátu pre spoluprácu Únie s východnými susedmi, je dôležité, že Nemecko, pred i počas svojho predsedníctva, pomenovalo hlavné problémy východnej politiky Únie, aj keď nie na všetky, vrátane niektorých kľúčových, neponúklo odpovede. Nasledujúca časť tejto štúdie mapuje ciele a inštitucionálny rámec pre fungovanie ČMS, ako pokusu o sformovanie regionálneho formátu pre spoluprácu EÚ vo východnom susedstve, tak ako našli vyjadrenie v dokumentoch Únie.

2 ČMS V DOKUMENTOCH EÚ

Európska komisia (EK) oficiálne predstavila projekt Čiernomorskej synergie (ČMS) 11. apríla 2007. Z oficiálnych dokumentov samotnej EK vyplýva, že hlavnými impulzom pre predstavenie Čiernomorskej synergie bol vstup prímorských krajín Bulharska a Rumunska do EÚ (1. januára 2007). Ako píše samotná Európska komisia, členstvom týchto dvoch štátov sa „viac než kedykoľvek predtým stáva prosperita, stabilita a bezpečnosť našich susedov okolo Čierneho mora bezprostredným záujmom EÚ“. Pri oficiálnom predstavovaní Čiernomorskej dimenzie komisárka pre vonkajšie vzťahy a susedskú politiku, Benita Ferrerová-Waldnerová uviedla, že „s pristúpením Bulharska a Rumunska sa EÚ stala súčasťou čiernomorského regiónu. Dnes sme splnili sľub z decembra minulého roku o vytvorení regionálneho rozmeru ESP. Dozrel čas na zameranie politickej pozornosti na regionálnu úroveň a oživenie prebiehajúcich procesov spolupráce pri súčasnom otvorení ďalšieho priestoru pre spoluprácu s Ruskom, Tureckom a našimi východnými partnermi ESP. Zároveň dúfam, že Čiernomorská synergie prispeje k vytvoreniu lepších podmienok na riešenie ‚zmrazených konfliktov‘ v regióne.“

Podľa EK Čiernomorský región (ČMR) zahŕňa okrem Bulharska a Rumunska aj Grécko (ďalší členský štát EÚ) a Moldavsko na západe, Ukrajinu a Rusko na severe, Turecko na juhu a Gruzínsko, Arménsko a Azerbajdžan na východe Čierneho mora. Viaceré z týchto krajín sa síce nenachádzajú bezprostredne na pobreží Čierneho mora, ich história a previazanosť so susedmi z nich však robia prirodzenú súčasť ČMR. Aký je teda zmysel a význam Čiernomorskej synergie?

Európska únia má dnes minimálne tri rozvinuté politické prístupy ku krajinám tohto regiónu. Prvou je politika rozšírenia, ktorá sa momentálne týka Turecka. Druhou je Európska politika susedstva (ENP), súčasťou ktorej sú v súčasnej dobe Ukrajina, Moldavsko, Gruzínsko, Arménsko a Azerbajdžan. Treťou je osobitý politický prístup k Ruskej federácii vo forme strategického partnerstva EÚ - Rusko. Napokon Ruská federácia je jediná nečlenská krajina EÚ v Čiernomorskom regióne, ktorá zreteľne deklaruje svoj nezáujem na členstve v Európskej únii. Ostatné štáty ČMR v EÚ buď sú alebo vyjadrujú dlhodobý záujem o vstup do Európskej únie.

Hlavným cieľom Čiernomorskej synergie je podľa Európskej komisie koordinácia aktivít EÚ a krajín ČMR na úrovni celého regiónu. ČMS nemá za cieľ nahradiť súčasné politiky EÚ v tejto oblasti. Nejedná sa teda o nový strategický rámec, ktorým zostávajú už existujúce politické aktivity Európskej únie v regióne. Zároveň však podľa EK Čiernomorská synergie má ambíciu fungovať ako komplementárna iniciatíva k politike rozšírenia, Európskej politike susedstva či strategickému partnerstvu s Ruskom. ČMS chce teda prispieť k budovaniu spoločných regionálnych politických aktivít. Európska komisia chce, aby sa ČMS zároveň intenzívnejšie prepojila s cieľmi a nástrojmi stratégie EÚ voči strednej Ázii aj s prihliadnutím na záujmové a strategické väzby medzi Čiernomorským a stredoázijským regiónom. Čiernomorská synergie má naplňať decembrový návrh Európskej komisie na rozšírenie Európskej politiky susedstva o regionálny rozmer. Spolu s bilaterálnymi politikami EÚ zameranými na krajiny regiónu, ktoré sú stanovené v ENP a spolu s prístupovým procesom Turecka, ako aj so strategickým partnerstvom s Ruskom vníma EK Čiernomorskú synergie ako doplnenie existujúceho úsilia EÚ pri podpore stability a reforiem v krajinách v oblasti Čierneho mora. Ako však naznačujú prvá i štvrtá kapitola tejto analýzy Čiernomorská synergie uspokojivo nerámčuje systém regionálnej spolupráce v susedstve EÚ a automaticky tak vôbec nedopĺňa Euro-stredomorské partnerstvo a Severnú dimenziu.

Bližší pohľad na nosné oblasti pre regionálnu spoluprácu navodzuje otázky o reálnej efektívite ČMS. EÚ sa chce konkrétne angažovať pri budovaní demokracie, dobrej správy vecí verejných a rešpektu pre ľudské práva v oblasti ČMR. Ďalej má záujem zdieľať svoje skúsenosti s migráciou a podieľať aktívne na riešení zmrazených konfliktov v oblasti (Podnestersko, Abcházsko, Južné Osetsko a Náhorný Karabach). EÚ deklaruje ambíciu rozvíjať energetickú politiku, ako aj dopravnú a environmentálnu infraštruktúru. Chce podporovať obchodné väzby v regióne, výskum, vzdelávanie a vedu, ako aj zamestnanosť a regionálny rozvoj v ČMR. Popri všetkých týchto cieľov však Európska únia neponúka nové nástroje na ich realizáciu.

Pri realizácii budúcich aktivít sa opiera o posilnenie Európskej politiky susedstva, ktorá by mala pomôcť okrem iného aj pri zintenzívnení cezhraničnej spolupráce využitím nového inštrumentu pre európske susedstvo a partnerstvo (ENPI). Zároveň opakovane vyjadruje záujem využiť úlohu existujúcich regionálnych organizácií, najmä Organizácie čiernomorskej hospodárskej spolupráce (BSEC), pričom prepojenia medzi EÚ a BSEC by mali slúžiť primárne na dialóg na regionálnej úrovni. Faktom však je, že BSEC je organizácia zameraná primárne na dialóg o hospodárskych otázkach. Ako má pomôcť pri hľadaní riešení politických problémov, zmrazených konfliktov či strategických a bezpečnostných otázkach regiónu? Finančne sa Európska komisia vo svojej komunikácii obmedzila na zmienku o novom finančnom nástroji ENPI. Ako ďalšie zdroje financií navrhla mimo iného Európsky regionálny rozvojový fond (ERDF) ako aj potenciálnych podporovateľov mimo formálneho rámca EÚ, konkrétne Európsku banku pre obnovu a rozvoj (EBRD). Summa summarum, Európska komisia vymyslela nové šaty, ale zo starého materiálu.

Členské štáty EÚ privítali komunikáciu EK o Čiernomorskej synergii. Rada pre vonkajšie vzťahy na svojom zasadnutí 14. mája 2007 prijala záver, že po vstupe Bulharska a Rumunska do EÚ, má záujem posilňovať stabilitu a prosperitu v čiernomorskom regióne. Rada zároveň vyzvala EK a ďalšie predsedníctva po tom nemeckom v prvom polroku 2007, aby rozvíjali ČMS, hlavne v rámci Európskej politiky susedstva. Konzultácie medzi EÚ a partnermi v Čiernomorskej synergii možno viesť v nadväznosti na konzultácie v rámci organizácie Čiernomorskej hospodárskej spolupráce (Black Sea Economic Cooperation – BSEC), s ktorou Komisia navrhuje nadviazať užšie kontakty a získala v nej štatút pozorovateľa. Okrem existujúceho financovania krajín regiónu zo strany Spoločenstva sa v súčasnosti realizuje špecifický čiernomorský program cezhraničnej spolupráce určený na podporu činností občianskej spoločnosti v pobrežných regiónoch. Európska komisia navrhuje uviesť Čiernomorskú synergiu akciou na vysokej politickej úrovni. Neskôr si EK predstavuje v závislosti od pokroku pravidelné stretnutia EÚ a čiernomorských krajín na ministerskej úrovni, ktoré by sa mohli realizovať v nadväznosti na stretnutia regionálnych organizácií.

Pri pohľade na obsah najnovšej Čiernomorskej synergie sa priam núka porovnanie s predstavami štúdie o tejto synergii, ktorú ešte na lete roku 2006 publikovalo Centrum pre európske politické štúdiá (CEPS) so sídlom v Bruseli. CEPS priniesol vlastnú predstavu o dizajne a fungovaní Čiernomorskej synergie. Autor štúdie Fabrizio Tassinari načrtnol ucelený model spolupráce a v oblasti Čierneho mora. Čiernomorská synergia Európskej komisie predstavuje skôr ad hoc iniciatívu, ktorá nevytvára zárodok novej trvácnej inštitucionalizovanej komunity so zrejmyimi pravidlami. Neponúka podporné nástroje na potenciálnu väčšiu integráciu krajín regiónu. Tento dokument by sa skoro určite nebol býval zrodil, nebyť nového členstva Bulharska a Rumunska v Európskej únii.

3 POSTOJE RUSKA A TURECKA

Rusko a Turecko sú kľúčoví partneri EÚ pre úspech ČMS. Problém však spočíva v tom, že ani Rusko, ani Turecko, neprivítali ČMS s veľkým záujmom, skôr naopak. Obidve krajiny majú na zdržanlivosť voči iniciatíve EÚ svoje vlastné a špecifické dôvody. Existujú však minimálne dva spoločné, ktoré vo väčšej alebo menšej miere Moskva a Ankara zdieľajú.

Prvým je úplne pochopiteľný a legitímny záujem Ruska i Turecka o udržanie existujúceho status quo regionálnej spolupráce v oblasti Čierneho mora, keďže obidve krajiny sú zakladajúcimi a kľúčovými členmi Organizácie Čiernomorskej hospodárskej spolupráce (BSEC). EÚ ráta s tým, že hlavným inštitucionálnym základom pre rozvoj regionálneho dialógu v rámci ČMS bude práve BSEC. Je potrebné zdôrazniť, že BSEC je v súčasnosti najväčšou a najvýznamnejšou medzinárodnou organizáciou v regióne Čierneho mora, na činnosti ktorej participuje 12 členských krajín. V kontexte návrhu ČMS je osobitne potrebné uviesť, že BSEC sa zameriava výlučne na podporu hospodárskej spolupráce v regióne.

Rusko i Turecko sú krajiny s najväčším politickým, hospodárskym i bezpečnostným potenciálom sponedzi všetkých členských krajín BSEC. Bez ich vzájomnej a ťažko sa rodiacej dohody, vzhľadom na dlhodobú rivalitu by BSEC nielenže nevznikol v roku 1992, netransformoval by sa na plnohodnotnú medzinárodnú organizáciu v roku 1999, ale nemohol by ani riadne fungovať. Ani Rusko, ani Turecko nemajú záujem na radikálnej zmene status quo, t.j. vstupe tretích veľkých aktérov do dlhodoobo budovaného formátu regionálnej spolupráce. Napríklad, žiadosť USA o získanie štatútu krajiny pozorovateľa v BSEC bola dlho odmietaná, nielen Ruskom ale i Tureckom. Podľa niektorých expertov, na jednej strane je síce pravda, že Rusko a Turecko sú dlhodobými rivalmi a súpermi o vplyv v regióne Čierneho mora, južného Kaukazu i strednej Ázie, avšak na strane druhej, platí, že nemajú záujem o posilňovanie prítomnosti tretích vplyvných aktérov v regióne. Podľa ďalších expertov, existuje medzi Ruskom a Tureckom tichá a účelová taktická aliancia s cieľom udržať si dominantné postavenie v regióne Čiernom mora na úkor iných veľkých hráčov a najmä USA a EÚ.

Miera rezervovanosti k zapojeniu EÚ reprezentujúcej 27 členských krajín, z ktorých iba 3 sú riadnymi členmi BSEC, - resp. využitiu BSEC pre účely ČMS, je určite rôzna v prípade Turecka, ktoré je kandidátskou krajinou na vstup do EÚ a Ruska, ktoré nemá dôvod vo vzťahoch s EÚ zvažovať a sledovať nič okrem vlastných záujmov. Aj tak je na mieste otázka, prečo by mali obidve kľúčové krajiny BSEC a regiónu Čierneho mora vítať skutočnosť, že organizáciu, ktorú dlhé roky a krok po kroku budovali, by mal využiť niekto „tretí“ na vlastnú iniciatívu, ktorá nebola dopredu konzultovaná ani s Ruskom ani Tureckom, čo je prípad ČMS. Turecko je síce kandidátskou krajinou Únie a vedie prístupové rozhovory, avšak je to jediná kandidátska krajina v dejinách EÚ, ktorá nevie, či ich vôbec niekedy ukončí. Za tejto situácie je prirodzené, že i Turecko bude zvažovať mieru a zmysel svojej ústretovosti voči ČMS na úkor oslabenia svojho postavenia v regióne Čierneho mora a pozície v BSEC.

S politikou rozšírenia EÚ súvisí i druhý spoločný dôvod Ruska a Turecka pre výhrady voči ČMS. Iniciatíva ČMS je produktom i súčasťou politiky susedstva Únie. Turecko i Rusko nemajú záujem o ENP. Turecko je rezervované voči ČMS z toho istého dôvodu z akého je rezervované i voči iniciatíve francúzskeho prezidenta Nicolasa Sarkozy na vytvorenie Stredomorskej únie s účasťou Turecka. ČMS i Stredomorskú úniu považuje Turecko za alternatívu k svojmu plnohodnotnému členstvu v EÚ, čo prirodzene a pochopiteľne odmieta. Rusko nemá žiadny dôvod, aby malo záujem o ENP alebo o posilnenie pozície EÚ v regióne Čierneho mora. Naopak, tak ako bola ČMS prezentovaná v komuniké

Komisie z 11. apríla 2007, Rusko má viacero dôvodov považovať ju za iniciatívu, ktorá ohrozuje jeho záujmy – tak ako sú vnímané a definované terajším ruským vedením - a ktorá smeruje k oslabeniu postavenia Ruska v regióne, minimálne v troch kľúčových agendách: energetika, riešenie lokálnych konfliktov a zmena politických režimov v bývalých sovietskych krajinách, ktorá v zahraničnej politike znamená v konečnom dôsledku ich odklon od Moskvy.

3.1 RUSKO

Veľvyslanec Ruskej federácie v EÚ Vladimír Čižov komentoval vznik iniciatívy ČMS nasledovne: „Chápem, že fyzická prítomnosť EÚ v regióne Čierneho mora sa zvýšila po vstupe Rumunska a Bulharska. Avšak, obidve tieto krajiny sú členmi BSEC i Čiernomorského fóra. Úprimne povedané, nevidím potrebu pre vznik akejkoľvek ďalšej štruktúry“. Jeho rezortný šéf, minister zahraničných vecí Ruska Sergej Lavrov na otázku International Herald Tribune ako hodnotí iniciatívu nemeckého predsedníctva EÚ etablovať ČMS ako iniciatívu zastrešujúcu spoluprácu EÚ s BSEC, zdôraznil: „V Rusku sme presvedčení o význame BSEC ako o plne samostatnej a akcieschopnej regionálnej organizácii, ktorá má svoje ciele, oblasť zodpovednosti a veľký potenciál pre podporu rozvoja hospodárskych kontaktov v regióne... Čo sa týka vytvárania nových a najmä nadstavbových štruktúr nad organizáciami, ktoré už v regióne fungujú, sme veľmi opatrní. Môže to spôsobiť neodôvodnené suplovanie a odvedie to pozornosť od dosiahnutia výsledkov činnosti už existujúcich organizácií. Podľa nášho názoru, nie rozdrobenie, ale koncentrácia úsilia na činnosť už vyskúšaných organizácií, ktoré potvrdili svoju životaschopnosť a to, že disponujú funkčnými mechanizmami medzinárodnej spolupráce – to je cesta k rozkvetu Čiernomorského regiónu, i v jeho širšom geografickom význame. Jeden z takýchto základných mechanizmov je BSEC.“ Sergej Lavrov zároveň v rozhovore uviedol, že Rusko víta rozvoj spolupráce medzi EÚ a BSEC najmä čo sa týka realizácie veľkých infraštruktúrnych projektov, doslova spomenul projekt výstavby veľkej okružnej diaľnice okolo Čierneho mora, ktorý iniciovalo Rusko za svojho polročného predsedníctva v BSEC v roku 2006, avšak zároveň zdôraznil, že musí ísť o spoluprácu dvoch rovnocenných partnerov a plnohodnotných medzinárodných organizácií.

Ruský veľvyslanec pri EÚ Vladimír Čižov zdôraznil, že pre Rusko je neprijateľný akýkoľvek formát regionálnej spolupráce, v ktorom by dominovala EÚ a vysvetlil aký asi bude postoj Ruska voči ČMS na príklade Severnej dimenzie: „Mali by sme si spomenúť na Severnú dimenziu. Keď bola navrhnutá ako iniciatíva s dominantnou úlohou EÚ, nefungovalo to, takže sme museli zmeniť konfiguráciu na štvorstrannú iniciatívu EÚ, Ruska, Nórska a Islandu a teraz to beží a funguje“.

Vyjadrenia predstaviteľov ruského ministerstva zahraničných vecí na margo ČMS je možné zhrnúť nasledovne: Rusko nebude súhlasiť so zastrešením BSEC zo strany EÚ prostredníctvom ČMS. To čo je pre Rusko akceptovateľné z hľadiska väčšej zaangažovanosti EÚ v regionálnej spolupráci v oblasti Čierneho mora, je – 1) dvojstranná spolupráca na rovnocennej a rovnoprávnej úrovni medzi BSEC a EÚ; 2) program tejto spolupráce môže pozostávať výlučne z realizácie veľkých infraštruktúrnych projektov, najmä v oblasti dopravy, inými slovami z finančných príspevkov EÚ na výstavbu dopravnej infraštruktúry v regióne. ČMS v podobe v akej bola predstavená v komunikácii Komisie z 11. apríla 2007 je pre Rusko neprijateľná nielen z inštitucionálneho dôvodu, ktorý sme uviedli vyššie – hrozby oslabenia pozície a vplyvu Ruska v BSEC ako jednej z kľúčových členských krajín a hlavného aktéra regionálnej spolupráce v tomto formáte – ale i z dôvodu rozdielnosti záujmov Ruska a EÚ v regióne. Rusko nemá záujem o naplnenie cieľov ČMS, minimálne v nasledujúcich troch oblastiach:

- „politizácia BSEC“; Komuniké Komisie o ČMS z 11. apríla 2007 definuje 13 hlavných oblastí regionálnej spolupráce a zároveň ciele/záujmy, ktoré chce EÚ dosiahnuť prostredníctvom ČMS. Hneď prvou v poradí je uvedená oblasť „demokracia, rešpektovanie ľudských práv a podpora dobrej správy“. Predovšetkým, ak má byť ČMS postavená „nad“ BSEC, je potrebné si uvedomiť, že BSEC je relatívne úspešnou organizáciou iba vďaka tomu, že nerieši politickú agendu, pretože členské krajiny, ktoré v nej participujú majú často rozdielne politické záujmy a medzi mnohými z nich v bilaterálnych vzťahoch, existujú, mierne povedané, napäté politické vzťahy. Stačí uviesť príklad vzťahov medzi Ruskom a Gruzínskom, Tureckom a Arménskom, Gréckom a Tureckom a pod. Výlučnou agendou BSEC je preto hospodárska spolupráca v regióne, žiadna politika a ani „demokratizácia“, pretože inak by sa BSEC nikdy nestala tým čím dnes je – najväčšou a relatívne dobre fungujúcou organizáciou v širšom regióne Čierneho mora. Je naivné myslieť si, že EÚ môže po 15 rokoch fungovania BSEC, zameranej na hospodársku spoluprácu, prísť a „zastrešiť“ ju cez vlastnú iniciatívu, nehovoriac už o možnosti nanútiť BSEC politickú agendu týkajúcu sa demokracie a ľudských práv. Zvlášť pre Rusko je agenda podpory demokracie a ľudských práv ako súčasť spolupráce na úrovni BSEC-EÚ jednoducho v súčasnosti neprijateľná a nielen z dôvodu, že by bola zásahom do existujúceho charakteru BSEC. Hlavné dôvody, prečo je Rusko proti prítomnosti EÚ ako aktéra pri podpore demokratizačných procesov, najmä v postsovietskom priestore a po farebných revolúciách na Ukrajine (2004) a v Gruzínsku (2005), sme analyzovali v časti 1.1. tejto štúdie.

- „zmrazené konflikty“; prostredníctvom ČMS chce EÚ dosiahnuť zvýšenie vlastnej zaangažovanosti a úlohy pri riešení „zmrazených konfliktov“ (oblasť spolupráce č. 3 v komuniké Komisie o ČMS z 11. apríla 2007) v regióne. V komuniké Komisie sú doslovne uvedené zmrazené konflikty v Podnestersku, Abcházsku, Južnom Osetsku a Náhornom Karabachu. Inými slovami, všetky zmrazené konflikty v Čiernomorskom regióne kde Rusko hrá kľúčovú úlohu a s výnimkou Náhorného Karabachu, všade má nasadené vlastné „mierové jednotky“, ktoré majú mandát SNŠ. Pripustenie mierového mandátu iných medzinárodných organizácií/autority na postsovietskom priestore by bolo v rozpore v platnou vojenskou doktrínou Ruskej federácie, ktorá bola revidovaná v roku 2000. Vojenská doktrína Ruska z roku 2000 je reakciou na ignorovanie postavenia, pozície a nesúhlasu Ruska s vojenskou operáciou NATO v Juhoslávii v roku 1999. Hlavným motívom revízie strategických plánovacích obranných dokumentov Ruska v roku 2000, - okrem vojenskej doktríny, išlo o koncepciu národnej bezpečnosti, koncepciu zahraničnej politiky a pod. - bolo nepripustenie modelu „juhoslovanskej situácie“ na území bývalého Sovietskeho zväzu, t.j. že tretia strana/aktér môže na postsovietskom území použiť vojenskú silu bez ohľadu na postoje a záujmy Ruska. Nie je v záujme Ruska, aby sa EÚ alebo akákoľvek tretia strana/aktér stala/l reálnym partnerom riešenia lokálnych konfliktov na území bývalého ZSSR. Skutočné riešenie týchto zmrazených konfliktov by znamenalo pád lojálnych Rusku politických elít, ktoré aj vďaka priamej vojenskej podpore Ruska spravujú separatistické regióny v zónach konfliktov, a v konečnom dôsledku by viedlo k oslabeniu mocenského postavenia Ruska v postsovietskom priestore. Ak má ČMS smerovať k dosiahnutiu tohto cieľa, nie je v súlade so záujmom Ruska.

- „konkurencia v energetike“; ďalšou oblasťou predpokladanej spolupráce v rámci ČMS je energetika (oblasť č. 4 v komuniké Komisie o ČMS z 11. apríla 2007). Cieľom ČMS je prispieť k zvýšeniu bezpečnosti dodávok energetických surovín na trhy EÚ. Región Čierneho mora má strategický význam pre záujmy EÚ najmä z hľadiska tranzitu ropy a zemného plynu z oblasti Kaspického mora, strednej Ázie, Ruska i Blízkeho východu. Diverzifikácia dodávok energetických surovín a prístup EÚ k surovinám najmä z oblasti strednej Ázie a Kaspického mora závisí v rozhodujúcej miere od sprevádzkovania trás v regióne Čierneho mora vedúcich mimo územia a kontroly Ruskej federácie. Ruským záujmom je zvyšovať závislosť EÚ od dodávok ropy a plynu

nielen z Ruska ale i prostredníctvom zvyšovania kontroly nad produkciou a tranzitom z voči Rusku produkčne konkurenčného regiónu strednej Ázie a Kaspického mora, zatiaľ čo záujmom EÚ je znižovať túto závislosť a otvárať si nové cesty dodávok nezávisle od Ruska. Konkurenčné záujmy v oblasti energetiky v regióne Čierneho mora rozdeľujú nielen Rusko a EÚ ale i Rusko a ďalšie členské krajiny BSEC, najmä Turecko a Azerbajdžan. Naplnenie cieľov ČMS v oblasti energetiky nie je v súlade s prioritnými záujmami Ruska, - keďže príjmy z exportu ropy a zemného plynu sa podieľajú viac než 50 % na celkových príjmoch štátneho rozpočtu Ruska v posledných troch rokoch - čo je z pohľadu Moskvy pochopiteľný a dostatočný dôvod pre odmietnutie ČMS v takej podobe v akej bola predstavená v komuniké Komisie z 11. apríla 2007.

Vychádzajúc z vyjadrení predstaviteľov Ministerstva zahraničných vecí Ruskej federácie a na základe vyššie uvedených niekoľkých kľúčových dôvodov je možné predpokladať, že Rusko odmietne iniciatívu ČMS a nebude na nej participovať. Pre Rusko je neprijateľné najmä inštitucionálne „zastrešenie“ a hrozba „politizácie“ BSEC zo strany EÚ, ktorú predpokladá ČMS. Minimálne v dvoch oblastiach spolupráce, ktoré navrhuje EÚ prostredníctvom ČMS, ciele tejto spolupráce, tak ako boli sformulované v Komuniké Komisie z 11. apríla 2007, sú v rozpore s prioritnými záujmami Ruska v oblasti energetiky a jeho úlohy pri riešení zmrazených konfliktov na území bývalého ZSSR – tak ako ich chápe súčasná ruská politická elita a ako sú definované v strategických zahraničnopolitických a bezpečnostných dokumentoch Ruskej federácie.

3.2 TURECKO

Cieľom tejto časti štúdie je identifikovať a vysvetliť postoj Turecka k iniciatíve ČMS. Základným rámcom pre túto analýzu bude súčasná úroveň vzťahov Turecka a EÚ a dlhodobodeklarované záujmy Únie a Turecka.

3.2.1 VÝCHODISKÁ

Ako sa uvádza v predchádzajúcich kapitolách tejto analýzy, ČMS je v prvom rade zamýšľaná ako susedské partnerstvo, ktoré má ambíciu prispieť k riešeniu problémov v čiernomorskom regióne. Tento región podľa EÚ zahŕňa: Grécko, Bulharsko, Rumunsko, Moldavsko, Ukrajinu, Rusko, Gruzínsko, Arménsko, Azerbajdžan a Turecko. Prvé tri štáty sú v súčasnosti členskými krajinami Únie, Moldavsko a Ukrajina niekoľkokrát deklarovali záujem stať sa kandidátmi, Rusko tento záujem nikdy neprejavilo a v strednodobom horizonte ho ani nemožno očakávať, a hoci v prípade Gruzínska, Arménska a Azerbajdžanu možno záujem očakávať, je málo pravdepodobné, že bude zo strany EÚ opätovaný. Turecko, štát, s ktorým Únia začala v októbri 2005 rokovania o vstupe, má medzi krajinami čiernomorského regiónu jedinečnú pozíciu. Ako jediné z nečlenov EÚ je totiž krajinou, s ktorou EÚ nemá „partnerské“ vzťahy, ale začatím rokovaní jasne deklarovala svoj záujem privítať Turecko ako svojho člena.

Prvým východiskom pre analýzu úlohy a postoja Turecka v a k ČMS teda musí byť fakt, že Turecko nie je pre EÚ len susedom, len partnerom, ale potenciálnym členom. Z toho vyplýva, že predvstupové rokovania by mali byť pre Úniu a jej vzťahy s Tureckom určujúcim rámcom, pričom akékoľvek ďalšie formáty spolupráce (vrátane ČMS) by mali byť buď sekundárne alebo nápomocné (facilitujúce) úspech rokovaní. Pod sekundárnymi myslíme také, ktoré budú zohľadňované až v druhej rovine a ktorých ciele alebo nástroje nebudú protichodné s prvou rovinou vzťahov, ktorou sú rokovania o členstve. Pod nápomocnými myslíme také, ktoré môžu proces rokovaní o členstve uľahčiť, facilitovať, atd. V každom prípade by však východiskom spolupráce Únie a Turecka nemala byť možnosť, že

rokovania možno (ešte pred vyčerpaním všetkých možností na ich úspech) nahradiť inými formami spolupráce.

V komunikácii EK z 11. apríla 2004, v ktorej ohlásila iniciatívu ČMS, sa uvádzajú tri politiky relevantné pre úspech ČMS – predstupový proces Turecka, Európska politika susedstva a strategické partnerstvo s Ruskou federáciou. V dokumente sa však bližšie neuvádza, v akom zmysle by mala byť Čiernomorská synergia pridanou hodnotou pre uvedené politiky ani čo konkrétne a inovatívne prináša ako doplnok k už existujúcim iniciatívam v regióne. Zároveň treba zdôrazniť, že EÚ chce v rámci ČMS pôsobiť „v tých otázkach a sektoroch spolupráce, ktoré odrážajú spoločné priority a kde je prítomnosť a podpora EÚ už teraz významná“, pričom opomína resp. neprisudzuje primeraný význam iniciatívam, ktoré v regióne vznikli bez podpory Únie. Všimnime si napríklad skutočnosť, že v prílohe ku komunikácii COM (2007) 160 sa síce vymenúva deväť okruhov doterajšej pôsobnosti Únie v Čiernomorí, ale chýba príloha, ktorá by zhrnula doterajšie iniciatívy iných aktérov. V samotnom texte uvedenej komunikácie EK sa síce v oddieli č. 6 venuje pozornosť regionálnym organizáciám a Únia si dáva za úlohu posilniť s nimi kontakty, avšak iniciatíve BSEC (venujeme sa jej v ďalšej časti tejto kapitoly) sa venuje takmer rovnaký priestor ako iniciatíve BSF (Black Sea Forum), pričom BSEC sa na rozdiel od BSF teší podpore a participácii dvoch kľúčových aktérov v regióne – Ruska a Turecka.

Pritom, vychádzajúc zo širších a dlhodobých cieľov Únie treba skonštatovať, že ak EÚ chce byť v regióne naozaj úspešným hráčom, mala by vsadiť na úlohu partnera, ktorý do Čiernomoria prinesie pridanú hodnotu. To znamená posilňovať existujúce schémy spolupráce, a partnersky sa podieľať na iniciatívach iných aktérov, ktoré majú s EÚ spoločné ciele. S ambíciou viesť procesy v Čiernomorí (či už demokratizačné, modernizačné, alebo ekonomickú spoluprácu) však treba narábať veľmi opatrne a poučiť sa z predchádzajúcich limitovaných úspechov pri použití takejto metódy – ako príklad môže slúžiť EMP.

3.2.2 ZÁUJMY TURECKA V ČIERNOMORSKOM REGIÓNE

Hoci v základnom delení tureckého ministerstva zahraničných vecí Čiernomorie nevystupuje ako špecifický región, Turecko tu má dlhodobé záujmy a angažuje sa v spolupráci s krajinami nachádzajúcimi sa a pôsobiacimi v tejto oblasti najmä od konca studenej vojny a pádu Sovietskeho zväzu. Vzhľadom na svoju polohu má Turecko špecifické a dlhodobo budované vzťahy so všetkými kľúčovými aktérmi v Čiernomorí – t. j. so štátmi Strednej Ázie, Kaukazu, Balkánu, a samozrejme s Ruskom, EÚ a USA. Poloha Turecka zároveň determinuje jeho bezprostredný záujem na stabilite v Čiernomorí a na paralelnom vyvíjaní aktivít ktoré, bez narušenia stability (v zmysle ozbrojeného konfliktu) prispievajú k rozvoju obchodných vzťahov, dopravnej infraštruktúry, dodržiavaniu vyšších environmentálnych štandardov a perspektívne tiež k prehlbovaniu demokracie v regióne.

Z tohto dôvodu Turecko iniciovalo vznik najvýraznejšieho regionálneho zoskupenia (dnes už regionálnej organizácie) – Organizácie čiernomorskej hospodárskej spolupráce (Organization of the Black Sea Economic Cooperation - BSEC). Organizácia, ktorá má dnes 12 členov a 17 pozorovateľov vznikla práve z iniciatívy Turecka v roku 1992, najprv ako zoskupenie 11 štátov, ktoré podpísali Istanbulsú deklaráciu a Bosporské vyhlásenie. Od roku 1994 má organizácia stály sekretariát v Istanbule a od 1. mája 1999 je organizáciou s právnou subjektivitou. Štruktúra organizácie a podnet na jej vznik nápadne pripomínajú začiatky samotnej európskej integrácie. Jej vznik umožnil konsenzus Turecka a Ruska (podobne ako bol po druhej svetovej vojne konsenzus Nemecka a Francúzska kľúčom pre základ európskej integrácie) a hlavná oblasť spolupráce členských krajín je ekonomika a energetika. Za nedostatok BSECu možno považovať jeho marginálnu úlohu v oblasti demokratizácie

regiónu. (Ak by sme však ostali pri paralele s európskou integráciou, ani tu nebola demokratizácia hlavným bodom záujmu v samotnom počiatku).

Výnimočnosť BSECu spočíva práve v skutočnosti, že v jej pôsobení sú zaangažovaní dvaja kľúčoví regionálni aktéri – Turecko a Rusko a z prieniku ich spoločných záujmov sa zároveň odvodzujú aj priority organizácie. EÚ si už viackrát v nedávnej minulosti odskúšala, že s Ruskom sa na veciach v susedstve dohodne veľmi ťažko, ale bez neho už vôbec, a preto treba organizácii, kde Turecko a Rusko našli „spoločný základ“ pripísať primeranú úlohu v akejkoľvek politike, ktorú bude EÚ v Čiernomorí realizovať.

Pokiaľ ide o konkrétne záujmy Turecka v Čiernomorí, z nich treba vyzdvihnúť úsilie stať sa ešte významnejšou tranzitnou krajinou pre uhl'ovodíky a zároveň odbremenenie úžin Bospor a Dardanely. Turecko má v súčasnosti mimoriadny záujem na posilnení energetického koridoru Východ – Západ a na presmerovaní čo možno najväčšej časti dopravy energií cez energonosiče, ktoré preťažené úžiny obídu (i.e. Baku-Tbilisi-Ceyhan a Baku-Tbilisi-Erzurum, následne Nabucco, Kirkuk-Ceyhan, atď.) Na realizáciu týchto cieľov Turecko nevyhnutne potrebuje konštruktívnu spoluprácu Ruskej federácie.

Navyše, Turecko ako tranzitný koridor je už dnes mimoriadne zaujímavé pre EÚ, ktorá niekoľkokrát upozornila, že Turecko môže výrazne napomôcť v úsilí Únie diverzifikovať zdroje energie. Už v októbri 2006, týždeň pred neformálnym summitom v Lahti, uvádza EK v správe pre Radu Vonkajšie energetické vzťahy – od princípov k činom, že rozširovanie môže „napomôcť skorému prijatiu a implementácii energetického acquis EÚ Tureckom, pričom skorý prístup Turecka k Zmluve o energetickom spoločenstve by tiež mohol tento proces urýchliť. ... Rýchle zosúladenie Turecka s energetickými štandardmi a politikami EÚ by bolo veľmi prospešné pre realizáciu veľkého potenciálu Turecka ako zásadnej energetickej osi.“ Podobné odporúčanie prijal v októbri 2007 aj Európsky parlament a možno očakávať, že sa objaví aj v pravidelnej hodnotiacej správe EK o Turecku v novembri 2007.

Okrem uvedeného sa však Turecko zároveň v rámci limitov daných členstvom a možnosťami BSEC snaží o jej postupnú reformu a zefektívnenie. Priority tohtoročného tureckého predsedníctva v BSEC stoja na „kontinuite a inovácii“ a treba uviesť, že vychádzajú z vlastného kritického hodnotenia organizácie a z identifikácie jej súčasných nedostatkov (opäť paralela s európskou integráciou). V úvode k prioritám tureckého predsedníctva sa píše, že organizácia zatiaľ nedosiahla želanú efektivitu a výsledky, pričom dôvody možno zosumarizovať ako: „nedostatok konkrétnych, projektovo založených úspechov, ktoré by z BSECu urobili organizáciu pre všetkých zúčastnených zmysluplnejšiu; a neschopnosť načrtnúť dosiahnuteľné krátkodobé stratégie, ktoré by mohli dodať organizácii viac vizibility a kredibility.“ Hoci sa v jednotlivých krokoch reformných návrhov ráta s participáciou Únie na sektorových politikách v Čiernomorí, netreba podceňovať vnútorný reformný potenciál BSECu a politiky Únie by mali nadväzovať na už prebiehajúce procesy resp. na procesy iniciované aktérmi, ktorých sa vývoj v regióne dotýka najbezprostrednejšie.

3.2.3 POSTOJ TURECKA K ÚČINKOVANIU V RÁMCI ČMS

Ako naznačuje vyššie uvedený kontext – záujmy Turecka v Čiernomorí – novú iniciatívu EÚ Turecko otvorene neodmieta, ale zároveň sa k nej nestavia entuziasticky, t.j. otvorene ju ani nevíta. Vyjadrenia tureckých predstaviteľov k novej iniciatíve EÚ sú skôr zriedkavosťou a aj tam, kde sa ČMS spomína, jej patrí skôr okrajové miesto. Vhodnou ilustráciou je prejav tureckého veľvyslanca na Ukrajine Erdogana Iscana o čiernomorskej perspektíve euroatlantickej budúcnosti Ukrajiny na konferencii v Kyjeve 12. júna 2007, v ktorom spomenul ČMS v jedinom kontexte, a to keď citoval z COM 2007

(160) – Komunikácie EK predstavujúcej ČMS - „široké členstvo v BSEC a fakt, že Rusko a Turecko sú jej zakladajúcimi členmi je rozhodujúcou výhodou a môže značne prispieť k úspechu Čiernomorskej synergie.“

Pozornosť sa ČMS nevenuje ani v prioritách tureckého predsedníctva BSEC (máj – október 2007) a to napriek faktu, že ČMS bola oficiálne ohlásená už 11. apríla 2007. Pokiaľ ide o spoluprácu s EÚ, v prioritách sa zdôrazňuje akceptovanie a kontinuita existujúcich iniciatív a partnerská spolupráca s EÚ: „Kým BSEC ponúka EÚ dobre zabehnutý inštitucionálny rámec pre interakciu s regiónom, EÚ môže pomôcť BSEC-u s realizáciou väčších projektov a podporiť stabilitu v regióne prostredníctvom jedinej inštitucionalizovanej multilaterálnej platformy v regióne.“ Podobné zdráhavé hodnotenie je prítomné aj v hodnotiacej správe tureckého úradu vlády, ktorá sa zaoberá posilňovaním Európskej politiky susedstva. Uvádza sa v nej, že integrácia v oblasti Čiernomoria je želateľná a ČMS jej môže pomôcť, avšak chýba jasná identifikácia pridanej hodnoty.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že Turecko si síce želá v čiernomorskej oblasti s EÚ spolupracovať (už dnes je súčasťou väčšiny iniciatív, ktoré Únia v regióne rozbehla), ale nepotrebuje ani „vedúcu úlohu“ Únie v Čiernomorí, ani zastrešujúci dáždnik Únie pre iniciatívy v Čiernomorí. Korene tohto prístupu treba pritom hľadať v dvoch základných faktoroch: prvým je spolupráca v rámci BSEC v súčasnosti funguje vďaka konsenzu, ktorý sa podarilo nájsť (napriek historickej rivalite) Rusku a Turecku a Turecko teda nemá záujem narúšať tento konsenzus prisudzovaním výraznej úlohy EÚ v regióne. Takýto postup by sa totiž stretol s nepriazňou Ruska, ktoré je na aktivity EÚ v ich spoločnom susedstve mimoriadne citlivé.

Druhým a komplementárnym faktorom je samotná rokovacia pozícia Turecka: ako krajina, s ktorou sa dnes vedú predvstupové rokovania si Turecko potrebuje ponechať niekoľko komparatívnych výhod, ktoré môžu byť pre EÚ pridanou hodnotou. Ak by Európskej únii dovolilo výraznejšie sa usídlit' v BSECu (resp. vytvorit' regionálny rámec, ktorý by BSEC pohltit), prišlo by o jeden z nástrojov svojho vplyvu v regióne, ktorý je pre EÚ kľúčový. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že práve strategický rámec v debata o tom, či predvstupové rokovania s Tureckom začať alebo nezačať zvíťazil, a v predvstupovom partnerstve ako aj v ďalších kľúčových dokumentoch Únie sa ako hlavné výhody tureckého vstupu uvádzajú práve otázky súvisiace so strategickou polohou Turecka, s jeho úlohou vo viacerých regiónoch relevantných pre politiku Únie. Turecko si tento fakt plne uvedomuje a preto nemožno očakávať, že sa svojej úlohy v Čiernomorí vzdá pred vstupom do EÚ. Treba zároveň poznamenať, že táto rovnica môže platiť aj opačne – po vstupe Turecka do Únie sa EÚ môžu otvoriť nové cesty na naplnenie jej priorit v Čiernomorí. Ako už bolo uvedené, Turecko a Rusko sú historickými rivalmi a na dlhodobých stretoch záujmov nemení veľa ani politika „oteplovania“ vzťahov, ktorá sa začala realizovať najmä po nástupe V. Putina do úradu ruského prezidenta a R. T. Erdogana do úradu tureckého premiéra. Z dlhodobého hľadiska budú mať totiž viac spoločných záujmov Turecko a EÚ než Turecko a Rusko a Únii sa s Tureckom „na palube“ môže v Čiernomorí podariť vyvažovať ruský vplyv oveľa efektívnejšie.

3.2.4 HODNOTENIE: VZŤAHY EÚ – TURECKO A ICH VPLYV NA ÚSPECH ENP

Iniciatíva ČMS, ktorú možno chápať ako doplnkovú politiku resp. nástroj k ENP (keďže ČMS zahŕňa štáty východnej dimenzie susedstva) by vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti mala byť k ENP komplementárna, nie kontraproduktívna. To znamená, že ak Únia má záujem na plnení cieľov stanovených v základnom rámci Európskej politiky susedstva, teda na poskytnutí istého privilegovaného statusu partnerským krajinám ENP, musí trvať na odlišnom prístupe k privilegovaným partnerom a k „predvstupovému“ partnerovi. Inými slovami, s Tureckom musí

naďalej udržiavať vzťahy na vyššej úrovni než s ostatnými krajinami susedstva. V prípade, že by došlo k zmene statusu Turecka z kandidátskej krajiny na partnerskú, došlo by zároveň k zmene statusu v súčasnosti partnerských krajín východného susedstva na „menej partnerské.“

Pokiaľ Turecko zohráva v existujúcom čiernomorskom zoskupení BSEC významnú úlohu (a ako sme spomenuli vyššie, aj ju naďalej zohrávať bude), úroveň vzťahov Únia – Turecko je významným determinantom vzťahov Únia – východné susedstvo. Túto spojitosť výstižne hodnotí Bulent Aliriza z Centra pre strategické a medzinárodné štúdie (CSIS) vo Washingtone: „Ak sedíte v Tbilisi – čiže na nesprávnej strane Čierneho mora pokiaľ ide o integráciu do NATO a EÚ – a krajina medzi vami a Európou sa pohybuje smerom k užšiemu vzťahu s Európou, cítite sa trochu viac povzbudený.“

Európska politika susedstva si dala za cieľ prehĺbiť spoluprácu a dosiahnuť istú formu integrácie s krajinami susedstva bez toho, aby zatiaľ ponúkla perspektívu členstva. V rámci ENP teda Únia nemôže operovať s politikou „cukru a biča“ tak úspešne, ako to mohla urobiť pri „europeizácii“ alebo skôr „EÚ-peizácii“ štátov strednej a východnej Európy, ktoré v roku 2004 a 2007 do Únie vstúpili. Ak teda v štátoch dnešného susedstva Únie má dôjsť k akceptácii a implementácii či už technických noriem v jednotlivých sektorových politikách alebo k prehĺbeniu demokracie a rozšíreniu občianskych práv a slobôd, Únia musí zvoliť inú taktiku a dôraznejšie budovať svoju dôveryhodnosť. V rámci skúmanej oblasti to pre politiku Únie znamená dva imperatívy: po prvé, pristupovať k rokovaniam o vstupe Turecka do EÚ s plnou vážnosťou a zodpovednosťou a investovať energiu viac do ich úspešného ukončenia než do prípravy alternatívnych scenárov (napr. privilegované partnerstvo, Stredomorská únia, atď.). Po druhé, vo svojej čiernomorskej politike by Únia nemala stavať len na vlastných doteraz rozbehnutých iniciatívach ale aj na iniciatívach, ktoré v regióne rozbehli iní aktéri (najmä BSEC) a usilovať sa o zapojenie týchto aktérov do spoločných aktivít na základe partnerstva, nie vedúcej úlohy EÚ.

4 HODNOTENIE ČMS A ODPORÚČANIA PRE POLITIKU EÚ A SR

Na základe vyššie uvedenej analýzy záujmov EÚ v regióne východnej Európy, deficitov existujúceho strategického rámca a nástrojov politiky EÚ k východným susedom, predpokladaného zamerania a fungovania ČMS tak ako sú uvedené v príslušných dokumentoch EÚ a predpokladaných negatívnych postojov Ruska i Turecka, krajín ktoré sú kľúčové pre úspech novej regionálnej iniciatívy EÚ, je možné spraviť nasledujúci záver: ČMS je obsahovo nekvalitne pripravená, inštitucionálne nedomyslená a politicky neprierodná iniciatíva, ktorá nenaplní očakávania a potreby EÚ. Hlavné nedostatky ČMS a zároveň odporúčania pre zmenu politiky EÚ i pozíciu SR v otázke rozvoja regionálnej stratégie použiteľnej vo východnom susedstve Únie možno zhrnúť nasledovne:

1. ČMS nedáva odpoveď na kľúčové otázky východnej politiky EÚ a nepredstavuje nástroj regionálnej politiky, ktorý Únia potrebuje na presadenie svojich záujmov vo vzťahoch s krajinami východnej Európy. Prioritné záujmy EÚ vo východnej Európe sa týkajú vzťahov Únie s Ruskom, Ukrajinou a Bieloruskom. Turecko je strategicky významným partnerom EÚ, avšak v podstatne inom regionálnom kontexte. Pre úspech ENP s východnými partnermi má bezprostredný význam aj Turecko, najmä pokiaľ ide o EU-peizáciu kaukazských partnerov, avšak EÚ ho musí vnímať v prvom rade ako štát, s ktorým sa rokuje o členstve, nie ako „len“ susedskú krajinu.

2. EÚ potrebuje regionálnu stratégiu pre „východnú“ alebo, lepšie povedané, „východoeurópsku dimenziu“ svojej regionálnej politiky. Región Čierneho mora je strategicky dôležitý, avšak, predstavuje inú kategóriu – z obsahového i geografického hľadiska – na významovej, obsahovej i geografickej škále záujmov Únie. Cez ČMS Únia nemôže a nedokáže riešiť otázky svojho prioritného záujmu vo vzťahoch s Ruskom a Ukrajinou – kľúčovými partnermi a aktérmi východnej Európy. Rusko, Ukrajina a Bielorusko predstavujú osobitnú geografickú i politickú entitu s vlastnou špecifickou a samostatnou agendou na politickej mape záujmov EÚ v oblasti energetiky, dopravy, obchodu, vonkajšej a vnútornej bezpečnosti, ktorú nie je možné riešiť cez ČMS.

3. ČMS je z inštitucionálneho hľadiska nepripravený, vágny a najmä politicky neprierodný koncept. EÚ môže cez ČMS „zastrešiť“ vlastné izolované iniciatívy v regióne s limitovaným počtom účastníckych krajín (napr. Baku Initiative, DABLAS a pod.), nie však kľúčovú regionálnu organizáciu BSEC. Ak sa Únii nepodarí „zastrešiť“ BSEC, čo je najväčšia inštitucionálna ambícia ČMS, Rusko ani Turecko sa nestanú plnohodnotnými partnermi dialógu EÚ a piatich „východných krajín ENP“ v rámci ČMS. Pravdepodobnosť, že sa Únii BSEC zastrešiť podarí je pritom minimálna, keďže takýto proces nie je v súlade so záujmami Turecka a Ruska.

4. Najpravdepodobnejším scenárom vývoja ČMS je ten, že EÚ „zastreší“ len svoje vlastné regionálne iniciatívy. Avšak lepšia koordinácia je beztak povinnosťou Komisie, a ČMS sa teda javí ako nadbytočná. Ako už naznačili predstavitelia ruského ministerstva zahraničných vecí, s BSEC sa EÚ podarí dohodnúť nanajvyš bilaterálny rámec na realizáciu infraštruktúrnych projektov (v prvom rade výstavby diaľnice okolo Čierneho mora, keďže Rusko potrebuje investície do výstavby dopravnej infraštruktúry pri príprave zimných olympijských hier v Soči v roku 2014). Celá ČMS sa teda najskôr zúži na bilaterálnu dohodu EÚ s BSEC – ako dvoch rovnocenných partnerov – o realizácii infraštruktúrnych projektov. Nepôjde však ani o žiadnu regionálnu synergiu ale o čerpanie prostriedkov z ENPI na infraštruktúrne projekty v rámci BSEC. To je príliš málo na to, čo EÚ

potrebuje dosiahnuť, aby vedela presadiť svoje politické, hospodárske a bezpečnostné záujmy v regióne na východ od svojich hraníc.

5. Vychádzajúc z textu komuniké o ČMS z 11. apríla ťažko pochopiteľné sú i ďalšie súvislosti a najmä očakávania Komisie. Predovšetkým, keďže účelom ČMS je prepojenie troch politík EÚ – 5 východných krajín ENP, predvstupový proces s Tureckom a strategické partnerstvo s Ruskom – nie je jasné, aký súvis s vyššie uvedenými politikami majú napríklad vzťahy EÚ s Albánskom, Srbskom a ďalšími členskými krajinami BSEC? Rovnako je nepochopiteľné, prečo má byť dialóg s BSEC kľúčovým inštitucionálnym komponentom ČMS na medzivládnej úrovni – podľa komuniké Komisie – keďže BSEC sa nevenuje a zo svojej podstaty sa ani nemôže venovať spolupráci v agende podpory demokracie, dodržiavania ľudských práv alebo riešeniu zmrazených konfliktov v regióne Čierneho mora, čo sú prioritné oblasti spolupráce v rámci ČMS.

6. Pokiaľ ide o prepájanie existujúcich politík v Čiernomorí, Únia by Turecko mala vnímať v prvom rade ako štát, s ktorým vedie predvstupové rokovania a akúkoľvek ďalšiu politiku smerom k tejto krajine by mala prvotnému cieľu (úsilie o vstup) podriaďiť. Pokusy presunúť rokovania s Tureckom na akýsi voľnejší partnerský zväzok môžu mať totiž výrazný dopad na celkový úspech politiky ENP. V prípade ENP Únia totiž nedisponuje takým mechanizmom cukru a biča ako pri „EÚ-peizácii“ krajín východnej vlny rozšírenia v rokoch 2004 a 2007. Je treba investovať maximum politickej vôle do úspešnej integrácie Turecka do EÚ – v opačnom prípade príde Únia o kredibilitu u ďalších partnerov na východe a jej politiky smerom k východným susedom budú menej efektívne. Najmä pokiaľ ide o kaukazských partnerov, ich približovanie sa k Únii je (geograficky aj geopoliticky) dané do veľkej miery politikou Únie k Turecku. Ťažko si totiž predstaviť zároveň „EÚ-peizovaný Kaukaz“ a zmrazené vzťahy Únie s Tureckom.

7. Pri svojej politike v Čiernomorí by Únia nemala nadväzovať len na vlastné doterajšie aktivity v tejto oblasti ale mala by prisúdiť primeranú vážnosť aj zabehnutým iniciatívam aktérov, ktorých sa čiernomorský región a vývoj v ňom týka bezprostrednejšie. Iniciatíva a neskôr organizácia BSEC je v regióne jedinečným multilaterálnym formátom a akékoľvek kroky Únie v Čiernomorí by mali byť realizované v partnerstve s BSECom. V opačnom prípade EÚ nebude mať podporu Ruska a Turecka a na úspech ENP môže zabudnúť. Znamená to, že úspešné prepojenie ENP, predvstupovej politiky s Tureckom a partnerstva s Ruskom možno docieľiť najmä vtedy, pokiaľ bude Únia dôsledná v napĺňaní priorít uvedených politík samostatne, a k prepájaniu pristúpi len v prípadoch, keď sa priority uvedených troch politík nevyklučujú.

8. ČMS nie je riešením pre EÚ z hľadiska rozvoja regionálnej stratégie a regionálneho formátu spolupráce vo východnej Európe, adresátom ktorej musí byť Rusko a východní susedia Únie, vrátane Bieloruska, napriek tomu, že ani Rusko ani Bielorusko neparticipujú na politike ENP. Samozrejme, Rusko v súčasnosti a ani v krátkodobej budúcnosti nemá záujem na regionálnom formáte spolupráce s EÚ za účasti „spoločných susedov“. Tak ako s najväčšou pravdepodobnosťou odmietne účasť na ČMS, podobne by sa zachovalo ak by bolo oslovené EÚ i pre iný „východoeurópsky“ formát regionálneho dialógu bez Turecka a ďalších terajších nevýchodoeurópskych členov BSEC. Rusko a Bielorusko nie sú v súčasnosti zrelé na žiadny regionálny formát spolupráce s EÚ. To však neznamená, že EÚ by mala rezignovať na svoje kľúčové regionálne záujmy vo východnej Európe a hľadanie politického riešenia pre dosiahnutie svojich cieľov. Z začať treba s tými partnermi, ktorí majú vôľu s EÚ spolupracovať i v rámci regionálnych formátov spolupráce.

9. Prvý krok, ktorý by EÚ mala pri rozvoji regionálnej stratégie voči východnej Európe urobiť je začať ho budovať v spolupráci s krajinami ENP majúc na zreteli, že konečným cieľom je i zapojenie

Ruska, až na to dozrie čas. Spôsob prepojenia spoločných priestorov s Ruskom s východnou ENP s cieľom nastaviť rámce pre budúcu regionálnu spoluprácu vo východnej Európe je potrebné začať hľadať s tými, ktorí spolupracovať s EÚ chcú. Minimálne Ukrajina i Gruzínsko sú dnes krajinami, ktoré majú dostatok politickej vôle na takúto spoluprácu s EÚ.

10. Od samotného začiatku však musí byť zrejmé i Únii a najmä jej východným susedom, že budovanie regionálneho formátu spolupráce neznamená náhradu alebo alternatívu k ich bilaterálnej agende vzťahov s EÚ. Bilaterálne rámcové dohody, bilaterálne obchodné dohody, bilaterálne Akčné plány a pod. sú a musia zostať predmetom bilaterálneho vzťahu krajiny susedstva a individuálneho prístupu EÚ ku každej susedskej krajine. Akčné plány pre jednotlivé krajiny musia zostať hlavným nástrojom politiky EÚ s prioritným cieľom pomôcť im najmä pri ich politickej modernizácii, budovaní demokratických inštitúcií a občianskej spoločnosti. Bilateralizmus a individuálny prístup ku každej krajine vo východnom susedstve musí zostať základným kameňom východnej politiky EÚ, ktorý by mal byť adekvátny úrovni prístupu každej konkrétnej krajiny k plneniu dohôd a implementovaní demokratických štandardov a noriem EÚ a vice versa ústretovosti EÚ v otázke otvárania jednotného trhu a rozvoja obchodných vzťahov s nimi. Regionálny komponent vzťahov by mal byť doplnkom, nadstavbou k bilaterálnej agende.

11. Zmysluplný regionálny formát spolupráce nie je možné dosiahnuť zo dňa na deň a je absolútne kontraproduktívne, aby EÚ prichádzala s hotovým receptom a položila ho ako hotovú vec pred partnerov, ktorých chce zapojiť do regionálnej spolupráce, tak ako sa to stalo práve v prípade ČMS. EÚ v súčasnosti ani nepotrebuje a ani sama nie je pripravená na jeden komplexný regionálny formát spolupráce vo východnej Európe. To čo EÚ potrebuje na začiatku je dosiahnuť etablovanie možno niekoľkých regionálnych sektorových partnerstiev vo východnej Európe a na začiatku určite iba v jednom alebo niekoľko málo sektoroch, ktoré majú strategický význam pre záujmy Únie: prioritne sa to týka energetiky a JHA. Je potrebné vrátiť sa k pôvodnej myšlienke sektorovej dohody – ako nového nástroja ENP – tak ako bola pôvodne prezentovaná v nemeckom návrhu ENP Plus v polovici roku 2006, pretože z tejto myšlienky zostalo v dokumentoch i plánovaní ENP už iba zahmlené torzo v podobe fínskeho „tematického prístupu“ alebo v súčasnosti „komunitárnych programov“, na rozvoj ktorých dostala Komisia mandát počas nemeckého predsedníctva.

12. Nezáleží na názve ale na podstate nového nástroja ENP, ktorý bol obsiahnutý v nemeckom návrhu ENP Plus. Nech sa volá „komunitárny program“ ale nech každý takýto sektorový komunitárny program pozostáva z troch základných prvkov: a) záväzná sektorová dohoda medzi EÚ a susedskou krajinou; b) záväzná implementácia príslušného sektorového acquis susedskou krajinou; a c) štatút pozorovateľa s poradným hlasom pre susedskú krajinu a prístup do inštitúcií EÚ, ktoré plánujú a implementujú príslušnú sektorovú politiku Únie. Spolu s Akčným plánom by sa takto chápaná sektorová dohoda (alebo „komunitárny program“) mala stať druhým univerzálnym nástrojom ENP, rovnakým pre všetky sektory a všetky krajiny ENP, ktoré chcú s EÚ takéto sektorové dohody uzavrieť. V súčasnosti vládne v Komisii nejasná a chaotická predstava o tom ako rozvíjať komunitárne programy ENP. Podľa vyjadrenia vedúceho Jednotky pre koordináciu sektorových politík ENP na GR vonkajších vzťahov Komisie Andreea Herdinu, rozvoj niektorých komunitárnych programov v rámci ENP bude postavený na sektorových dohodách s krajinami ENP (energetika, letecká doprava), v niektorých zasa nie, údajne, v niektorých sektoroch stačí viesť s krajinami ENP iba tematický dialóg. Avšak, z hľadiska konzistentnosti ďalšieho rozvoja ENP je dôležité aby sa sektorová dohoda, rovnako ako i Akčný plán sa stali univerzálnym a rovnako používaným i uplatňovaným nástrojom ENP. Je v záujme politiky EÚ i SR vstúpiť do tejto diskusie v rámci Komisie a dosiahnuť, aby sektorová dohoda bola základom každého komunitárneho programu rozvíjaného v rámci ENP. Kde nie je potrebná sektorová dohoda – v niektorých oblastiach sú argumenty Komisie akceptovateľné, najmä v tých

sektoroch kde je slabé alebo žiadne európske *acquis* - nech sa spolupráca v takýchto sektoroch volá tematický dialóg ale nie komunitárny program.

13. Aby sa sektorová dohoda, napr. o energetike s Ukrajinou mohla stať skutočným nástrojom smerujúcim k vybudovaniu regionálneho sektorového partnerstva vo východnej Európe je potrebné, aby bola otvorená pre prístup tretej strany, resp. tretích strán, napr. v prípade podpisu energetickej dohody s Ukrajinou, pre prístup Gruzínska alebo ďalších východných susedov Únie. Otvorenosť sektorových dohôd v rámci ENP ba sa mala stať ich atribútom pokiaľ majú pomôcť EÚ budovať regionálne partnerstvá vo východnej Európe. Sektorové dohody môžu byť spočiatku podpísané bilaterálne ale mali by zároveň predpokladať a zostať otvorené pre ich budúcu regionálnu multilateralizáciu, čo je základný predpoklad pre budovanie zmluvne zakotveného sektorového regionálneho partnerstva s krajinami ENP vo východnej Európe.

14. Krajina/krajiny ENP, ktoré podpíšu príslušnú sektorovú dohodu by mali získať (pozri bod 11 týchto odporúčaní) štatút pozorovateľa v inštitúciách EÚ, ktoré plánujú a implementujú príslušnú sektorovú politiku. Zároveň, ako ďalší krok by EÚ mala začať s týmito krajinami viesť plnohodnotný spoločný sektorový regionálny dialóg. V prípade tohto dialógu by malo platiť to isté čo v prípade sektorovej dohody – mal by byť otvorený i pre ďalšie krajiny z východnej Európy, ktoré ešte v predmetnom čase nepodpísali sektorovú dohodu s EÚ a bez ohľadu na to či participujú na ENP alebo nie. Regionálny sektorový dialóg by mal ísť za rámec ENP a mal by byť otvorený i pre krajiny, ktoré nie sú účastníkmi ENP. Inými slovami, v prípade východnej Európy, EÚ spolu s krajinami ENP by mali nechať otvorené dvere pre zapojenie sa do regionálneho sektorového dialógu pre Rusko a Bielorusko. V každom prípade, krajiny ENP, ktoré podpíšu sektorové dohody s EÚ musia mať privilegované postavenie v tomto dialógu a to najmä tak, že získajú prístup k inštitúciám EÚ. Sektorová spolupráca medzi EÚ a krajinami ENP postavená na permanentnom kontakte predstaviteľov Komisie a príslušných rezortov krajín ENP bude mať jeden podstatný efekt, ktorý sa síce nedostaví okamžite ale, možno ho očakávať v strednodobom horizonte. Spoločný sektorový priestor medzi EÚ a krajinou/krajinami ENP, ktoré podpísali sektorové dohody a stali sa účastníkmi regionálneho sektorového dialógu bude oveľa dynamickejší, intenzívnejší a kvalitatívne iný, než napr. spoločný sektorový priestor medzi EÚ a Ruskom, ktorý nebude budovaný na báze sektorovej dohody. Spoločné sektorové priestory medzi EÚ a krajinami ENP sa tak postupne stanú „spoločnejšími“ v regióne východnej Európy, než spoločné sektorové priestory medzi EÚ a Ruskom. To je jediná cesta ako sa EÚ môže stať reálnym aktérom, ktorý zadáva agendu v oblasti svojho prioritného záujmu v regióne východnej Európy, má v rukách strategickú iniciatívu, kľúčových spojencov a je schopný presadiť svoje záujmy. Zostane iba otázkou času kedy sa k takto vybudovanému formátu regionálnej sektorovej spolupráce, napr. v energetike, pripojí i Rusko. Skôr alebo neskôr sa tak stane.

15. Vyššie uvedený návrh možného postupu pri rozvoji nástrojov politiky ENP smerujúci ku konečnému cieľu, t.j. vytvoreniu fungujúceho regionálneho formátu/formátov sektorovej spolupráce medzi EÚ a východnými susedmi – v konečnom dôsledku možno raz v budúcnosti i jedného komplexného formátu regionálnej spolupráce, bez ohľadu na to či sa bude volať „východná dimenzia“ alebo nejakou inak, pokiaľ sa samozrejme sektorová spolupráca osvedčí EÚ i partnerom vo východnom susedstve EÚ a dozrie na to čas - sa diametrálne líši od postupu, ktorý zvolila EÚ v prípade iniciatívy ČMS, vrátane jej obsahu.

16. V súčasnosti však treba skonštatovať, že vývoj v rámci EÚ nesmeruje týmto smerom. Napr. je paradoxné, že Ukrajina spolu s Moldavskom a Tureckom boli oslovené zo strany EÚ, aby podpísali sektorovú dohodu v energetike a členili sa do Juhovýchodeurópskeho energetického spoločenstva, ktoré združuje najmä balkánske krajiny. Je pritom nepochopiteľné, že EÚ tlačí Ukrajinu, aby sa stala

súčasťou energetickej politiky EÚ na Balkáne, keď ju EÚ potrebuje predovšetkým z hľadiska presadenia svojich vlastných záujmov v energetike vo východnej Európe a predovšetkým vo vzťahu k Rusku. Je v záujme politiky EÚ i SR ale i ďalších členských krajín zo strednej Európy, aby boli zastavené súčasné chaotické procesy pri rozvoji ENP v Komisii, ktorá na ne získala mandát, avšak rozvíja ich spôsobom, ktorý nepomáha záujmom EÚ a členským krajinám. ČMS ale i napr. zaradovanie Ukrajiny do úplne iného geografického rámca energetickej politiky EÚ než kde ju Únia skutočne potrebuje, názorne ilustruje existujúci chaos v plánovaní zahraničnej politiky EÚ a absenciu strategickej vízie, ktorá poškodzuje záujmy Únie. Účty budú platiť všetky členské krajiny skôr alebo neskôr. Predovšetkým, je najvyšší čas, aby si Únia vyjasnila aké nástroje má v agende ENP, a najmä na čo a ako ich má používať.

5 LITERATÚRA

Bennhold, Katrin, „Sarkozy’s proposal for Mediterranean block makes waves“, *International Herald Tribune Europe*, 10 May 2007.

Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik fuer die EU. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2. 7. 2006.

Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

Brussels European Council 15/16 June. Presidency Conclusions. Council of the European Union, Brussels, 17 July 2006.

Brussels European Council 14/15 December. Presidency Conclusions. Council of the European Union, Brussels, 12 February 2007.

Buhbe, Matthes and Iris Kempe (eds., 2005) *Russia, the EU and the Baltic States. Enhancing the Potential for Cooperation* (Moscow: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Friedrich Ebert Stiftung), 2006.

Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament on the general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. Commission of the European Communities, Brussels, 4.12.2006, COM(2006) 724 final.

Duleba, A., „Russia and NATO Enlargement“. in: Bugajski, Janusz (eds.) *Toward an Understanding of Russia. New European Perspectives.* A Council on Foreign Relations Book, New York 2002, s. 153-182.

Duleba, A., „Rusko, Ukrajina a plyn: ako dlho potrvá mier a čím sa skončí vojna?“, In: *Zahraničná politika*, X. ročník, č. 1/2006, s. 16-19.

Duleba, A., *Ukrajina po parlamentných voľbách 2006. Odporúčania pre politiku Európskej únie a SR.* Výskumné centrum SFPA, n.o., 2006 – vypracované s podporou MZV SR, projekt č. 20/2006.

Duleba, Alexander, *The EU’s Eastern Policy: Central European Contribution. In a Search for New Approach.* Prague Security Studies Institute (Prague), Center for International Relations (Warsaw), Research Center of the Slovak Foreign Policy Association (Bratislava), Center for EU Enlargement Studies (Budapest), January 2007.

Emerson, Michael, *The Black Sea as Epicentre of the Aftershocks of the EU's Earthquake*, CEPS Policy Brief No. 79/July 2005.

Finn, Peter, „Russia-Belarus Standoff Over Oil Ends, Clearing Way for Accord“, *Washington Post*, January 11, 2007.

Flenley, Paul, „Russia and the EU: A Pragmatic and Contradictory Relationship“, [Perspectives on European Politics and Society](#), Volume 6, Number 3, 2005 , pp. 435-462(28).

Herdina, Andreas, „Susedia sa musia stretávat“, *Zahraničná politika*, 3/2007 (pripravili: Lucia Najšlová, Alexander Duleba).

IGC 2007. Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 23 July 2007.

Kiniklioglu, Suat, „Turkey and Russia: Partnership by Exclusion?“, *Turkish Policy Quarterly*, Summer 2006, s. 31-47.

Leaders Discuss Relations With EU, Energy At Black Sea Economic Cooperation Summit, AP, 25/6/2007.

[Memorandum of Understanding](#) between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine - Palanca, 7 October 2005.

Minchev, Ognyan, *Major Interests and Strategies for the Black Sea Region*. Institute for Regional and International Studies, Sofia, September 2006.

On Strengthening the European Neighbourhood Policy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final.

Özü, Aydın, „The Black Sea as an Energy Transit Corridor“, *Turkish Policy Quarterly*, Summer 2006, s. 133-139.

Pogrebinskij, Michail, „Zapad privlekatel'neje Vostoka. Vozmožno-li prisojedenenje Ukrajiny k Tamožennomu sojuzu v ramkach JevrAzEs?“ In: *Nezavisimaja gazeta*, 22.10.2007.

Poyas bezopasnosti dlya suverennoj demokratiji. In: *Nezavisimaya gazeta* 9. 8. 2006.

Rettman, Andrew, „EU's new Black Sea policy faces Russian misgivings“, *EUobserver.com*, February 16, 2007.

Silberberg, Reinhard, *A Preview of Germany's EU Presidency: The Status of the Federal Government's Preparations*. A Lecture on 4. 10. 2006.

Sechs Thesen zu einer Europäischen Nachbarschaftspolitik „PLUS“, Auswärtige Amt, BRD, 2006.

Sokor, Vladimir, „Rossija ugrožajet energetičeskoj bezopasnosti Zapada srazu po semi napravlenijam“, *InoSMI.Ru*, 13 sent'abria 2006.

Stinga, Aurelian, *European Security in the Wider Black Sea Area*. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania 2002.

Tassinari, Fabrizio, *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation*. CEPS Policy Brief No. 105/June 2006.

Tezisy otvetov Ministra inostrannyh del Rossiji S.V. Lavrova na voprosy redaktora obzora „Most“ („The Bridge“), priloženija k grečeskomu izdaniju „International Herald Tribune“ i grečeskoj gazete „Katimerini“, 13-04-2007. Ministerstvo Inostrannyh Del Rossijskoj Federaciji, Departament Informaciji i Pečati (www.mid.ru).

White, Jeffrey, „Energy: Europe's Escape Routes“, *Transitions Online* (08/14/2007).

Young, Marc, „Schröder to Build Putin's Pipeline“, In: *Spiegel*, December 12, 2005.

6 PRÍLOHA: EXISTUJÚCE INICIATÍVY EÚ A REGIONÁLNE INICIATÍVY V ČIERNOMORSKEJ OBLASTI

6.1 BAKU INICIATÍVA³

Hlavné ciele:

Baku iniciatíva je politický dialóg zameraný na rozšírenie energetickej spolupráce medzi Európskou Úniou a krajinami Čierneho a Kaspického mora a ich susedských štátov. Iniciatíva začala svoje pôsobenie ako výsledok záverov ktoré boli dosiahnuté na Energetickej vládnej konferencii ktorá sa uskutočnila v Baku 13 Novembra 2004. Je zameraná na progresívnu integráciu energetických trhov Čiernomorského a Kaspického regiónu s trhmi Európskej Únie. Úspech iniciatívy je podmienený vlastnou angažovanosťou zúčastnených štátov, konkrétne výsledky ešte nie sú známe.

- Harmonizácia právnych a technických štandardov so zámerom vytvorenia funkčného integrovaného energetického trhu v súlade s EÚ a medzinárodnými právnymi a regulačnými rámcami.
- Zvyšovanie ochrany a bezpečnosti energetických zdrojov, rozšírenie a modernizovanie už existujúcej infraštruktúry, náhrada starých a nebezpečných infraštruktúr výroby energie za environmentálne prijateľné infraštruktúry výroby energie, rozvoj nových infraštruktúr a implementácia moderného monitorovacieho systému ich prevádzky.
- Zlepšenie dodávky energie a dopytového manažmentu pomocou integrácie efektívnych a udržateľných energetických systémov.
- Podporu financovania komerčných a v prostredí realizovateľných projektov spoločného záujmu ktoré budú posúdené na základe vopred definovaných kritérií.

Zúčastnené štáty:

- Európska Únia je reprezentovaná Európskou komisiou a to konkrétne nasledujúcimi riaditeľstvami: Generálne riaditeľstvo pre dopravu a energiu, Generálne riaditeľstvo pre vonkajšie vzťahy, EuropeAid - Európsky úrad pre spoluprácu
- Partnerské krajiny Baku iniciatívy tvoria: Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Gruzínsko, Irán (politické podmienky povoľujú), Kazachstan, Kirgizstan, Moldavsko, Ruská federácia (pozorovateľ), Ukrajina, Uzbekistan, Tadžikistan (nový partner), Turecko a Turkmenistan

³http://ec.europa.eu/external_relations/energy/baku_initiative/index.htm

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1657&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/energy_en.htm

<http://www.eu-russiacentre.org/column.asp?id=386&lng=ru>

<http://www.inogate.org/en/news/16-july-2006-results-of-the-2nd-meeting-of-the-working-groups-in-2006-on-the-2018baku-initiative2019/?searchterm=Baku%20Initiative>

Činnosť: Na druhom stretnutí štyroch pracovných skupín Baku iniciatívy (Brusel, 10-11 Júl 2006) dospeli účastníci k nasledovným záverom:

- WG1: členské krajiny sa dohodli na možnosti vytvorenia regionálneho trhu s elektrinou v Južnom Kaukaze, na potrebe začatia prechodu z energetického výmenného trhu k trhu založenom na finančných podmienkach Strednej Ázie a taktiež sústrediť sa na vytvorení metodológie pre colnú politiku a roly regulátorov pre plynový a elektrinový trh.
- WG2: väčšina krajín akcentovala na potrebe modernizovať už existujúce infraštruktúry energetickej prepravy a konštrukcii nových potrubí a elektrinových sietí
- WG3: všetky krajiny sa uzhodli na potrebe vykonania rozhodnutia: výrobcovia by mali adoptovať špecifické legislatívy pre podporu aktualizácie energetickej efektivity a regenerácie v súlade so štandardmi a skúsenosťami EÚ (napr. Kjótsky Protokol)
- WG4: každá krajina prezentovala svoje strategické priority v rámci svojej krajiny pre rozvoj svojich energetických trhov a s nimi korešpondujúcimi investičnými prioritami na národnej úrovni.

Na medzivládnej konferencii o energetike v Kazachstane 30 Novembra 2006 prijali účastníci tzv Energy Roadmap, stanovujúcu dlhodobú víziu pre novú energetickú spoluprácu v oblasti. Postoj Ruska k iniciatíve je rezervovaný.

6.2 INOGATE PROGRAM (INTERSTATE OIL AND GAS PIPELINES TRANSPORT TO EUROPE)

Hlavné ciele:

INOGATE sa zameriava na podporu regionálnej integrácie potrubných systémov a podporu transportu ropy a plynu v rámci väčšieho NIS regiónu ako i smerom k exportným trhom Európy. Projekt iniciovala EÚ v Novembri 1995 v Bruseli a za hlavný cieľ určila vytvoriť alebo zrekonštruovať energetickú a dopravnú infraštruktúru medzi Európou a Kaukazom. Program je sponzorovaný inštrumentom TACIS (od 2007 ENPI) a platbami v naturáliách od zúčastnených krajín.

Zúčastnené štáty: K tzv. „Umbrella Agreement“ (Zastrešujúca dohoda) k dnešnému dňu pristúpilo 21 krajín, z toho 13 ju ratifikovalo (vrátane SR). Zastrešujúca dohoda ja v platnosti ako medzinárodná zmluva od Februára 2001.

Štáty: Albánsko, Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Bulharsko, Gruzínsko, Chorvátsko, Kazachstan, Kirgizstan, Litva, Macedónia, Moldavsko, Rumunsko, Srbsko a Čierna Hora, Slovenská republika, Tadžikistan, Turecko, Turkmenistan, Ukrajina a Uzbekistan

Činnosť: INOGATE poskytuje technickú asistenciu a v niektorých prípadoch investičné financovanie pre prioritné oblasti - úkony. Od roku 1996 bolo realizovaných okolo 30 projektov technickej asistencie. Hlavnými oblasťami činnosti sú:

- Podpora bezpečnosti a ochrana existujúcich uhl'ovodíkových sietí
- Rozširovanie sietí s účelom redukovania obmedzených ciest a zvyšovaniu dodávok
- Podpora investícií
- Podpora zosúlad'ovanie regulačných sústav a normatívnych štandardov zúčastnených krajín s existujúcimi v EÚ

Turecko a Rusko: Turecko má záujem na revitalizácii a prehĺbení koridoru Východ-Západ, postoj Ruska je rezervovanejší.

Slovenská republika: Rokovania o pristúpení SR k Zastrešujúcej dohode medzi expertmi Ministerstva hospodárstva SR a vedúcim programu INOGATE p. Faouzi Bensarsom sa uskutočnili v dňoch 21. - 22. februára 2000 v Bruseli a 25. - 26. septembra 2000 v Bratislave. SR je momentálne členom dohody a to od roku 2001

Slovenská republika figuruje ako jedna z hlavných tranzitných krajín pre ruský plyn cez Transgas systém do Českej republiky, Nemecka, Rakúska, Talianska, Maďarska, Slovinska a Chorvátska. Družba taktiež zabezpečuje transport ropy z Ruskej Federácie do Českej republiky. Z týchto dôvodov zastáva dôležité postavenie v rámci tohto projektu.

6.3 TRACECA (TRANSPORT CORRIDOR EUROPE CAUCASUS ASIA)⁴

Hlavné ciele:

Program TRACECA iniciovala EÚ, v máji 1993 na bruselskom summite sa do TRACECA zapojilo 8 štátov, dnes je členov 13. Hlavným cieľom TRACECA je prehĺbiť ekonomické vzťahy v koridore Európa-Kaukaz-Ázia. V roku 1998 (Baku) bola podpísaná multilaterálna dohoda, v roku 2000 (Tbilisi) bola zriadená medzivládna komisia, ktoré majú podporiť napĺňanie cieľov:

- Podpora spolupráce zúčastnených štátov v oblasti obchodu
- Integrácia medzinárodného transportného koridoru Európa- Kaukaz- Ázia "TRACECA" do Trans-Európskych Sietí (TENs)
- Identifikácia problémov a deficitov v obchodoch a transportných systémoch v regióne.
- Návrh programu technickej asistencie, ktorý by mohla podporiť EK.

Zúčastnené krajiny multilaterálnej dohody: Arménsko, Azerbajdžan, Bulharsko, Gruzínsko, Kazachstan, Kirgizstan, Moldavsko, Rumunsko, Turecko, Ukrajina, Uzbekistan, Tadžikistan.

Turkmenistan je účastnícka krajina v programe Tacis TRACECA ale nie je stranou multilaterálnej dohody.

V apríli boli konsenzom všetkých členov prijaté Afganistan a Irán, ktoré ukončujú prístupové procedúry k multilaterálnej dohode. V TACIS TRACECA neparticipujú.

Činnosť: V rokoch 1996 – 2006 bolo podporených 61 projektov technickej asistencie a 15 investičných projektov (celková hodnota 160 miliónov Euro). Do spolupráce boli tiež zapojení veľkí donori - Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBRD), ktorá odovzdávala fondy pre veľké projekty prístavov, železníc a ciest pozdĺž TRACECA trasy, Svetová banka (WB), ktorá financovala nové hlavné projekty na cestách v Arménsku a Gruzínsku, Ázijská rozvojová banka (ADB) prideliť

⁴<http://www.traceca-org.org/>

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caspian/transport_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0032:EN:NOT>

významné fondy pre zlepšenie ciest a železníc Islamskej rozvojovej banke (IDB) ktoré boli investované do rozvoja transportného sektora v TRACECA krajinách.

Za najväčší úspech možno považovať významné zlepšenie kvality dopravy a tiež zapojenie medzinárodných finančných inštitúcií do regionálneho programu. Nebolo však preukázané, či obchodná cesta TRACECA je v porovnaní s alternatívami skutočne finančne efektívnejšia.

Rusko a Turecko: RF vníma nové produktovody a dopravné tepny ako konkurenciu a zásah do svojej sféry pôsobnosti, Turecko sa k nim stavia pozitívne.

6.4 DABLAS (DANUBE BLACK SEA TASK FORCE)⁵

Hlavné ciele:

Zoskupenie DABLAS bolo založené v novembri 2001 s cieľom vytvoriť platformu pre spoluprácu pri ochrane vody a s vodou súvisiacim ekosystémom na Dunaji a v Čiernom mori. Vzniklo ako odpoveď na komunikáciu EK z r. 2001, ktorá vyzdvihla dôležitosť iniciatív vytvorených na zlepšenie environmentálnej situácie v regióne. Hlavným cieľom Komisie bolo zamerať sa na otázku financovania týchto iniciatív a zabezpečiť bezpečnosť finančných inštrumentov použitých na ich realizáciu.

- Podpora efektívnej implementácie memoranda chápaní Spoločných strategických cieľov medzi Medzinárodnou komisiou pre ochranu rieky Dunaj a Čierneho – morského komisie
- Vytvorenie aktivít na rehabilitáciu vody v regióne
- Vytvorenie spôsobu financovania hlavných projektov
- Poskytovanie návrhov ohľadom budúcich strategických priorít
- Monitorovanie implementácie prioritných projektov

Zúčastnené štáty: Rakúsko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvátsko, Gruzínsko, Nemecko, Maďarsko, Moldavsko, Rumunsko, Rusko, Srbsko a Čierna hora, Slovensko, Slovinsko, Turecko, Ukrajina.

Činnosť⁶: V roku 2002 bolo podporených 45 investičných projektov v celkovej hodnote €622.6 miliónov. V tabuľke sú uvedené očakávané počty projektov a investícií v jednotlivých krajinách.

Krajina	Celkový počet projektov	Celková investícia (Milión Euro)
CZ	14	156.0
HU	9	142.3
SK	7	41.6
SI	15	282.7
TOTAL	45	622.6

⁵http://ec.europa.eu/environment/enlarg/dablas/index_en.htm

⁶<http://icpdr01.danubeday.org/icpdr-pages/wastewater.htm>

6.5 BUKUREŠŤSKÁ KONVENCIA

Hlavné ciele:

Iniciatívu, ktorá bola založená v Bukurešti v Apríli 1992 ratifikovalo v apríli 1994 6 čiernomorských štátov.⁷

Hlavnými cieľmi je kontrola znečistenia pochádzajúceho zo zeme, odstraňovanie odpadu a aktívna pomoc a spolupráca pri prípadných environmentálnych nehodách.⁸

Za implementáciu konvencie zodpovedá Komisia pre ochranu čiernomorskej oblasti, ktorá sídli v Turecku.⁹

Zúčastnené štáty: Bulharsko, Gruzínsko, Rumunsko, Rusko, Turecko, Ukrajina¹⁰

6.6 HIGH LEVEL GROUP INITIATIVES: THE TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORKS

Hlavné ciele:

Iniciatíva bola predstavená v roku 1993 pri podpise Maastrichtskej dohody. Do platnosti vstúpila následne v roku 1996.¹¹ Cieľom boli integrácia národných dopravných sietí a upriamenie pozornosti na prepojenie periférie a centra v štátoch EÚ a jej susedných krajinách.¹²

Zúčastnené krajiny: Turecko, Chorvátsko, Macedónsko, Balkán, Čiernomorská oblasť, Rusko a Ukrajina, Bulharsko, Rumunsko¹³

Turecko a Rusko: Bolo stanovených 5 základných obchodných osí. V rámci Juhozápadnej osi participuje aj Turecko a Rusko.¹⁴

⁷http://www.blacksea-commission.org/OfficialDocuments/Convention_iframe.htm, [25.10.2007]

⁸http://www.blacksea-commission.org/OfficialDocuments/Convention_iframe.htm, [25.10.2007]

⁹http://www.blacksea-commission.org/OfficialDocuments/Convention_iframe.htm, [25.10.2007]

¹⁰http://www.blacksea-commission.org/OfficialDocuments/Convention_iframe.htm, [25.10.2007]

¹¹http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/2005_03_31_tent_consultation/index_en.htm, [25.10.2007]

¹²http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/2005_03_31_tent_consultation/index_en.htm, [25.10.2007]

¹³http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/hlg/2005_03_31_tent_consultation/index_en.htm, [25.10.2007]

¹⁴http://ec.europa.eu/ten/transport/external_dimension/doc/2005_12_07_ten_t_final_report_en.pdf, [25.10.2007]

6.7 POHRANIČNÁ MISIA EÚ-UKRAJINA-MOLDAVSKO (EU BORDER ASSISTANCE MISSION; EUBAM)

Hlavné ciele:

Táto iniciatíva bola založená Európskou Úniou na žiadosť Moldavského a ukrajinského prezidenta júna roku 2005. ¹⁵ Hlavným cieľom je vytvorenie systému hraničnej kontroly a kontroly zákazníkov ktorý by rešpektoval Európske štandardy a potreby občanov danej krajiny. ¹⁶

Zúčastnené krajiny: Rakúsko, Česko, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Taliansko, Litva, Lichtenštajnsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Veľká Británia ¹⁷

Činnosť: Aplikácia Prístupovej deklarácie viedla k transparentnejšiemu toku informácií v rámci importu a exportu. ¹⁸

6.8 VEDA A VÝSKUM

6.8.1 THE SOUTH EASTERN EUROPEAN RESEARCH AND EDUCATION

NETWORKING

Iniciatívu založila Európska komisia ako súčasť programu the Information Society Technologies (IST). ¹⁹ Cieľom je rozšíriť Európsku výskumnú sieť v Juho - východnej Európe. Snaha o vytvorenie platformy pre budúce generácie v oblasti Internetových technológií. ²⁰

6.8.2 SPECIFIC RESEARCH AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT PROGRAMME

IN THE FIELD OF COOPERATION WITH THIRD COUNTRIES AND

INTERNATIONAL ORGANISATIONS

Program prijala Európska komisia v Novembri 1994 ²¹ , hlavným cieľom tejto iniciatívy bolo ponúknuť štvrtého RTD programu, ktorý by reagoval na vzrastajúcu globalizáciu vo vede a v ekonomike. ²²

¹⁵<http://www.eubam.org/> , [25.10.2007]

¹⁶<http://www.eubam.org/> , [25.10.2007]

¹⁷<http://www.eubam.org/index.php?action=group&group=24&sid=tmyuxezbj6tl9yhed0gq53lo8o7q6ga> , [25.10.2007]

¹⁸http://ec.europa.eu/world/peace/docs/eubam_presspack_en.pdf , [25.10.2007]

¹⁹<http://www.seeren.org/seeren1/> , [25.10.2007]

²⁰<http://www.seeren.org/overview.php?language=en> , [25.10.2007]

²¹http://ec.europa.eu/research/intco/achieve/index_en.html , [25.10.2007]

Prioritnými oblasťami spolupráce by mali byť: výskum európskej integrácie, štrukturovanie európskeho výskumu, posilnenie financovania európskeho výskumu, podpora medzinárodnej spolupráce.²³

Pre efektívne napĺňanie cieľov bol prijatý Akčný plán vo vede a technológii pre Čiernomorské krajiny.²⁴

Cieľové krajiny: rozvojové krajiny, krajiny západného Balkánu, Čiernomorské krajiny a Rusko²⁵

6.9 ORGANIZATION FOR DEMOCRACY AND ECONOMIC DEVELOPMENT - GUAM

Hlavné ciele:

Organizáciu založili 10.októbra 1997 v Štrasburgu 4 hlavy zakladajúcich štátov – Gruzínsko, Ukrajina, Azerbajdžan a Moldavsko a dohodli sa na vzájomnej spolupráci a integrácii. V roku 2001 bola organizácia podpísaním Jaltskej charty premenovaná na GUUAM (a zmenila svoj charakter z organizácie na asociáciu) ale v roku 2005 sa vrátila opäť k pôvodnému názvu (ako Organizácia pre demokraciu a ekonomický rozvoj).²⁶

Ciele organizácie:²⁷

- Vytvorenie spoločného základu čiernomorskej regionálnej identity
- Spolupráca v oblasti bezpečnosti, energetiky a životného prostredia
- Čiernomorská spolupráca by tiež mala vytvoriť základ pre neskoršiu integráciu členských krajín do EÚ
- Podniknutie spoločných krokov proti terorizmu (už existujúce iniciatívy ako napríklad BlackSeaFor a Black Sea Harmony)
- Snaha o postupne pretransformovanie organizácie na hlavnú organizáciu v danom regióne

Členské krajiny²⁸: Azerbajdžan, Gruzínsko, Moldavsko, Ukrajina

²²http://ec.europa.eu/research/intco/achieve/index_en.html, [25.10.2007]

²³http://www.ukro.bbsrc.ac.uk/annual_conference/03_conference/04_presentations/03_conference_harding.ppt#493.23 ,Opening of “Focusing and Integrating Community Research” to third country organizations , [25.10.2007]

²⁴http://www.icbss.org/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=69, [25.10.2007]

²⁵http://www.ukro.bbsrc.ac.uk/annual_conference/03_conference/04_presentations/03_conference_harding.ppt#493.23 ,Opening of “Focusing and Integrating Community Research” to third country organizations , [25.10.2007]

²⁶http://www.mfa.gov.az/eng/international/organizations/guam/vilnius_statement.shtml

²⁷ <http://www.guam.org.ua/211.0.0.1.0.0.phtml>
<http://www.gfsis.org/pub/eng/shownews.php?detail=1&id=400>

Pozorovatelia: Turecko, Lotyšsko

Bývalý člen: Uzbekistan (do 2005)

Činnosť: Organizácia je skôr „hnutím odporu“ proti politike RF v regióne, bez hmatateľných výsledkov činnosti.

6.10 BLACK SEA FORUM²⁹

Hlavné ciele:

Činnosť Čiernomorského Fóra bola odštartovaná na Bukureštskom summite, ktorý sa uskutočnil 5. júna 2006. Toto fórum zhromaždilo hlavy štátov a vlád, ministrov a ďalších významných predstaviteľov krajín z oblasti Čierneho mora, tak ako aj predstaviteľov Európskej Únie, USA, NATO a akademikov z euroatlantickej komunity.

Stretnutie nadväzovalo na princíp prehĺbenia spolupráce medzi Baltickým, Čiernym, Kaspickým morom a Balkánom, ktorý bol ustanovený na Kyjevskom Fóre (2005). Zúčastnené strany sa uzhodli na vytvorení platformy pre voľný a spravodlivý dialóg, ktorý by dopomohol k posilneniu demokratických inštitúcií a trhuvo orientovanej ekonómie v daných regiónoch. K hlavným cieľom patria³⁰:

- stabilita, demokratická transformácia a európske ašpirácie v oblasti Čierneho mora
- sprostredkovanie regionálneho dialógu medzi vládou a občianskou spoločnosťou
- vytvorenie platformy a poskytnutie nových možností pre krajiny v regióne stabilizovať ich pozíciu vzhľadom na budúci vývoj a tak sprostredkovať transparentne a solidárne regionálne záujmy

Členské krajiny: Arménsko, Azerbajdžan, Bulharsko, Grécko, Moldavsko, Turecko, Ukrajina, Rumunsko, Rusko, Gruzínsko

Činnosť: Vzhľadom na svoju deklarovanú ambíciu ide skôr o debatné fórum než efektívnu organizáciu.

²⁸ <http://www.guam.org.ua/212.0.0.1.0.0.phtml>

²⁹ http://www.blackseforum.org/Docs/Chairman_Summary.pdf

³⁰ <http://www.blackseforum.org/concept.html>