

Inicjatywa Open Balkan – kręta droga ku regionalnemu Mini-Schengen

Marta Szpala

W dniach 20–21 grudnia w Albanii doszło do spotkania premiera Albanii Ediego Ramy, premiera Macedonii Północnej Zorana Zaewa i prezydenta Serbii Aleksandara Vučića w ramach inicjatywy Open Balkan (Otwarte Bałkany). Towarzyszyło mu Forum Rolnictwa i Współpracy Regionalnej. Podpisano porozumienia dotyczące m.in. dostępu do rynku pracy, integracji systemów identyfikacji elektronicznej (e-dowód), kwestii fitosanitarnych i bezpieczeństwa żywności oraz współpracy agencji akredytacyjnych, a także dwie bilateralne umowy o wzajemnym uznawaniu świadectw statusu upoważnionego przedsiębiorcy (AEOS).

Kooperację w tym formacie zainaugurowano w październiku 2019 r. w Nowym Sadzie podpisaniem deklaracji o dążeniu do stworzenia regionalnej strefy wolnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Pierwotnie inicjatywę określano mianem Mini-Schengen i uzyskała ona polityczne wsparcie USA. W lipcu 2021 r. na spotkaniu w Skopje jej nazwę zmieniono na Open Balkan, a liderzy trzech państw zapowiedzieli, że wzajemne zniesienie kontroli granicznych nastąpi na początku 2023 r. Podpisano również memoranda o współpracy dotyczącej ułatwień w imporcie, eksporcie i przepływie towarów oraz dostępie do rynku pracy, a także porozumienie o kooperacji na rzecz przeciwdziałania katastrofom naturalnym oraz przy zwalczaniu ich skutków. Trzy pozostałe kraje Bałkanów Zachodnich – Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra oraz Kosowo – nie zdecydowały się przystąpić do tej inicjatywy, argumentując, że dubluje ona istniejące, wspierane przez UE formaty.

Komentarz

- Na obecnym etapie Open Balkan ma przede wszystkim wymiar polityczny, a przyciągające uwagę mediów spotkania na wysokim szczeblu (trzy w 2019 i trzy w 2021 r.) nie przekładają się na działania pogłębiające integrację gospodarczą państw regionu. Zniesienie kontroli granicznych w 2023 r. oraz stworzenie strefy wolnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału pozostają raczej chwytliwymi hasłami niż realną perspektywą. Wdrożenie tej koncepcji wymagałoby ujednolicenia znacznej liczby przepisów i procedur administracyjnych oraz rezygnacji z popularnych w regionie pozataryfowych instrumentów polityki handlowej (pozwoleń, certyfikatów, licencji), które chronią rynki krajowe, często w interesie powiązanych z władzą biznesmenów. Konieczna byłaby też koordynacja polityki celnej – powołanie wspólnych instytucji kontrolujących przepływ osób i towarów oraz uzgodnienie reguł dotyczących pomocy publicznej. Jak dotąd nie przedstawiono planu działań i nie zabezpieczono środków

finansowych, a podpisane porozumienia są ogólnikowe. Ponadto, jeśli wziąć pod uwagę ograniczone możliwości administracji państw bałkańskich i dotychczasowe doświadczenia w pogłębianiu współpracy regionalnej, to wydaje się niemożliwe, by do zniesienia kontroli granicznych doszło w tak krótkim czasie. Co więcej, taki krok wiązałby się z ryzykiem wynikającym z istnienia w regionie dobrze rozwiniętej przestępczości zorganizowanej, a także z nieregularną migracją w ramach bałkańskiego szlaku migracyjnego.

- Choć inicjatywa wpisuje się w schemat działań bałkańskich liderów w ostatnich latach – deklarowania bardzo ambitnych celów w zakresie współpracy regionalnej, które następnie nie są realizowane – to może się przyczynić do wprowadzenia ułatwień w zakresie wymiany handlowej, usprawnienia kontroli celnych czy dostępu do rynku pracy. Dopiero jednak tempo wdrażania przyjętych w 2021 r. porozumień pozwoli zweryfikować determinację państw w zakresie pogłębiania kooperacji sąsiedzkiej.
- Inicjatorem współpracy w formacie Mini-Schengen/Open Balkan był prezydent Vučić. Strona serbska najbardziej angażuje się też w przygotowanie technicznych propozycji jej pogłębiania, korzystając z eksperckiego wsparcia amerykańskiego think tanku Atlantic Council. Belgrad dąży do wzmocnienia pozycji Serbii jako regionalnego lidera, a zarazem przedstawienia jej jako konstruktywnego partnera Zachodu, wspierającego współdziałanie i dobrosąsiedzkie stosunki. Dla tej najsilniejszej gospodarki regionu, o największym potencjale eksportowym, korzystne byłoby usprawnienie wymiany handlowej. Promowanie przez Vučića tego formatu to też element ścisłej współpracy z premierem Albanii Edim Ramą, a zarazem instrument nacisku na Kosowo, który ma pogłębiać izolację Prisztiny. Choć oficjalnie Serbia deklaruje, że inicjatywa jest otwarta dla wszystkich państw regionu, to nie zgodzi się na uczestnictwo Kosowa w tym formacie na równoprawnych zasadach, gdyż nie uznaje jego niepodległości. Spotkania na wysokim szczeblu w intencji władz w Belgradzie mają także pokazywać, że regionalne formaty współpracy funkcjonują bardzo dobrze w przeciwieństwie do procesu rozszerzania Unii na Bałkany czy wspieranych przez UE inicjatyw.
- Celem Albanii i Macedonii Północnej jest wykorzystanie formatu Otwarte Bałkany do wywarcia presji na UE, by przyspieszono proces unijnej integracji obu państw. Zarówno Tirana, jak i Skopje spełniły już warunki techniczne i od 2018 r. czekają na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych (sprzeciwiła się temu Francja, a obecnie oponuje Bułgaria). Jednocześnie premierzy obu państw wykorzystują tę inicjatywę do odwrócenia uwagi społeczeństwa od zastoju w procesie rozszerzania UE i do demonstrowania sukcesów we współpracy regionalnej. Niemniej jednak bliska kooperacja Tirany z Belgradem już przełożyła się na wzrost napięcia w stosunkach kosowsko-albańskich i budzi sprzeciw wśród części Albańczyków, która odbiera tę inicjatywę jako wymierzoną w Kosowo. Nieprzypadkowo rozmowom w Albanii towarzyszyły protesty, podczas których spalono serbską flagę.
- Pozostałe państwa bałkańskie – Czarnogóra, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo – są sceptyczne wobec Open Balkan i preferują formaty współpracy wspierane przez UE. Obawiają się, że inicjatywa służyć będzie głównie interesom Belgradu. Już obecnie wszystkie kraje regionu mają ujemne saldo w handlu zagranicznym z Serbią, a ułatwienia w wymianie towarowej w połączeniu z różnymi subsydiami dla serbskich podmiotów

tę nierównowagę jeszcze pogłębią i umocnią gospodarczą dominację Serbii.

- Krytycznie do inicjatywy Otwarte Bałkany nastawiona jest Komisja Europejska, co znajduje odzwierciedlenie w wystąpieniach m.in. Ursuli von der Leyen i przedstawicieli państw UE (np. Niemiec). Wprawdzie komisarz ds. sąsiedztwa i rozszerzenia Olivér Várhelyi wziął udział w spotkaniu w Tiranie, ale wpisuje się to w proserbską linię węgierskiego członka KE. Projekt Open Balkan dubluje wspierane przez Unię formaty współpracy obejmujące wszystkie państwa regionu, jak np. Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA) czy Wieloletni Plan Działania na rzecz Regionalnego Obszaru Gospodarczego (MAP REA), który w ramach procesu berlińskiego zaowocował podpisaniem w 2020 r. deklaracji o powołaniu Wspólnego Rynku Regionalnego (CRM). Inicjatywa Otwarte Bałkany ma cele tożsame z MAP REA oraz CRM i kopiuje rozwiązania zaproponowane wcześniej w ramach ich obu.
- Koncepcja Mini-Schengen była w 2019 r. aktywnie wspierana przez administrację Donalda Trumpa jako jeden z instrumentów rywalizacji z UE na Bałkanach. Przedstawiano ją jako element regionalnej polityki prezydenta USA, która miała prowadzić do stabilizacji Bałkanów Zachodnich i zagwarantować mu sukces w polityce zagranicznej (obok – zakończonej niepowodzeniem – próby wypracowania porozumienia serbsko-kosowskiego). Niemniej także administracja Joeego Bidena, rozczarowana brakiem decyzyjności Unii w zakresie rozszerzenia, kontynuuje wsparcie dla tej inicjatywy. W tej sytuacji brak spójności między UE i USA negatywnie wpływa na pogłębianie kooperacji regionalnej, podważa już wypracowane mechanizmy (np. CEFTA), a co więcej – stwarza dodatkowe napięcia polityczne w regionie, stawiając kraje bałkańskie przed wyborem, który schemat integracji preferują. Odwraca to uwagę od żmudnego procesu wypracowywania wspólnych rozwiązań (np. zasad wzajemnego uznawania dyplomów) i wdrażania ułatwień handlowych.