

KONTEKSTY DLA TRÓJMORZA

**Turcja, Bałkany Zachodnie
i Europa Środkowa
w polityce międzynarodowej**

S T U D I A
A N A L I Z Y



34. pozycja wydana w serii Studia i analizy



Ośrodek Debaty
Międzynarodowej
Kraków

KONTEKSTY DLA TRÓJMORZA

**Turcja, Bałkany Zachodnie
i Europa Środkowa
w polityce międzynarodowej**

pod redakcją
Karoliny Wandy Olszowskiej



Ośrodek Debaty
Międzynarodowej
Kraków

Ośrodek Myśli Politycznej
Kraków 2020

Recenzent:
DR MACIEJ ZAKRZEWSKI

Projekt okładki:
IGOR STANISŁAWSKI

Redakcja, skład i łamanie:
AGNIESZKA KUCZKIEWICZ-FRAŚ

Zadanie publiczne współfinansowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie *Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2019-2021*. Publikacja wyraża jedynie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Teksty z książki *Konteksty dla Trójmorza* są dostępne na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów oraz Ośrodka Myśli Politycznej. Książka powstała w ramach konkursu „*Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2019-2021*”. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworów pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji, o posiadaczach praw oraz o konkursie „*Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2019-2021*”.



Na okładce wykorzystano karykaturę
Leonarda Ravena-Hilla (1867-1942) *The boiling point* (1912)

ISBN 978-83-66112-27-8

Sprzedaż detaliczna i hurtowa:
Ośrodek Myśli Politycznej
biuro@omp.org.pl; www.omp.org.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

CZĘŚĆ I. SPRAWY TURECKIE

Grzegorz Lewicki <i>Koneczny w Turcji. Kryzys cywilizacji islamskiej i tureckie prawo dziejowe</i>	17
Adam Szymański <i>Polityka zagraniczna Turcji w czasach power politics</i>	43
Karol Bieniek <i>Turcja i Unia Europejska - w poszukiwaniu nowego modelu współpracy?</i>	73
Karol Wasilewski <i>Turcja i Unia Europejska - w poszukiwaniu nowej formuły współpracy</i>	84
Karolina Wanda Olszowska <i>Trudne sojusze Turcji</i>	103

CZĘŚĆ II. KWESTIE BAŁKAŃSKIE

Spasimir Domaradzki <i>Balkany Zachodnie - powolna śmierć unijnej polityki rozszerzenia</i>	117
Dominika Ćosić <i>Unia Europejska i Balkany Zachodnie - stracone dekady</i>	135
Marta Szpala <i>Proces Berliński a polityka UE wobec Bałkanów Zachodnich</i> ..	147
Csaba Törő <i>Główne cele i instrumenty obecnej węgierskiej polityki zagranicznej w regionie Bałkanów Zachodnich</i>	165
Olga Doleśniak-Harczuk <i>Najpierw Młodził Berlin inwestuje w przyszłe elity Bałkanów Zachodnich</i>	191

CZĘŚĆ III. CHIŃSKIE DYLEMATY

Michał Lubina	
<i>Pokraczne wejście smoka. Chiny i format 16/17+1</i>	205
Jakub Jakóbowski	
<i>Globalne Południe w Europie Środkowej? Format 17+1 na tle chińskiej polityki wobec państw rozwijających się</i>	219
Marcin Przychodniak	
<i>Chiny a Grupa Wyszehradzka. Ewolucja stanowisk i perspektywy</i>	236
Autorzy tomu	249
Indeks	254

Marta Szpala

Proces Berliński a polityka UE wobec Bałkanów Zachodnich

Proces Berliński został zainicjowany przez Angelę Merkel podczas Konferencji Państw Bałkańskich, która odbyła się w Berlinie w sierpniu 2014 roku¹. Inicjatywa ta miała być atrakcyjną propozycją współdziałania dla regionu Bałkanów Zachodnich w kontekście aktywności państw takich, jak Rosja czy Chiny, proponujących państwu bałkańskiemu alternatywne formaty współpracy. Głównym jej celem było pobudzenie wzrostu gospodarczego i przyspieszenie reform w państwach bałkańskich poprzez inwestycje w infrastrukturę oraz pogłębianie współpracy regionalnej. Elastyczna formuła Procesu Berlińskiego (PB) pozwoliła także poszczególnym państwom gospodarzom corocznych szczytów na promowanie i realizację własnych inicjatyw służących stabilizacji Bałkanów.

Proces Berliński przełożył się na zwiększenie zainteresowania regionem Bałkanów Zachodnich w UE. Ta platforma współpracy umożliwiła wypracowanie nowych instrumentów, które są odpowiedzią na obecne problemy gospodarcze, społeczne i polityczne regionu i uzupełniała znajdującą się w kryzysie politykę rozszerzenia – główny instrument polityki UE wobec Bałkanów Zachodnich. Poważnym mankamentem tej formuły współpracy jest jednak brak mechanizmów monitorujących wdrażanie zobowiązań

¹ I. Đerković, *Nova dinamika evrointegracija*, [online:] <<http://www.dw.com/sr/nova-dinamika-evrointegracija/a-17886877>>.

i deklaracji podjętych podczas kolejnych szczytów, co przekłada się często na brak ciągłości w realizacji poszczególnych priorytetów. Pewną odpowiedzią na ten problem jest stopniowe włączanie instrumentów wypracowanych w tym formacie do polityki unijnej oraz coraz większe zaangażowanie instytucji unijnych w kształtowanie i realizację agendy współpracy w ramach Procesu Berlińskiego. W konsekwencji z czasem wpływ państw sprawujących prezydencję na agendę współpracy tej platformy może spadać, a sam Proces Berliński może stać się jednym z elementów polityki UE na Bałkanach podporządkowanym KE.

Uwarunkowania

Celem Procesu Berlińskiego było przede wszystkim podkreślenie zaangażowania Niemiec i UE w proces transformacji politycznej i gospodarczej Bałkanów Zachodnich w kontekście rosnącego zainteresowania regionem ze strony Rosji, Chin czy Turcji i państw arabskich oraz deklaracji przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude'a Junckera, który obejmując stanowisko w 2014 roku stwierdził, że żadne państwo nie zostanie przyjęte do UE do 2019 r.

Coraz mniejsze zainteresowanie regionem ze strony UE otworzyło bowiem drogę do coraz aktywniejszego zaangażowania na Bałkanach m.in. Chinom, w ramach zainicjowanego w 2012 r. formatu 16 plus czy atrakcyjnej dla państw bałkańskich inicjatywy Pasa i Szlaku, która zakłada rozbudowę połączeń infrastrukturalnych na Bałkanach. Z kolei Moskwa zaczęła aktywnie wspierać w regionie przychylnie Rosji środowiska oraz kampanie medialne, zniechęcające do członkostwa w UE i w NATO.

Jednocześnie zarówno w państwach członkowskich, jak i w krajach aspirujących do członkostwa narastało zmęczenie procesem rozszerzenia. Zmagające się z konsekwencjami kryzysu gospodarczego i problemów strefy euro państwa członkowskie były coraz bardziej niechętnie przyjmowaniu

nowych członków, których transformacja wymagała nakładów finansowych. Oficjalnie polityka rozszerzenia była kontynuowana, ale aktywność państw unijnych na Bałkanach wyraźnie się zmniejszyła. Z kolei brak presji ze strony UE przełożył się na spowolnienie procesu reform w krajach bałkańskich. Co więcej, społeczeństwa państw bałkańskich stopniowo traciły nadzieję, że w ogóle mają one szansę na uzyskanie członkostwa w UE². Deklaracja Junckera została więc odebrana na Bałkanach jako potwierdzenie obaw, że perspektywa członkostwa jest bardzo niepewna.

W tym kontekście inicjatywa Niemiec zorganizowania spotkania na wysokim szczeblu poświęconego Bałkanom Zachodnim miała być sygnałem powrotu UE i dużych państw członkowskich do aktywnego zaangażowania UE w tym regionie. Jednocześnie wykorzystano tę okazję do przedstawienia *Connectivity Agenda* (patrz niżej) jako atrakcyjnej unijnej oferty dla Bałkanów, zakładającej nie tylko wsparcie dla reform, ale także środki finansowe na inwestycje infrastrukturalne.

Od Berlina do Poznania

Bezpośrednim impulsem do zorganizowania konferencji w Berlinie były obchody setnej rocznicy wybuchu I wojny światowej. W pierwotnym założeniu proces miał się zakończyć po czterech latach – w 2018 r., w rocznicę zakończenia I wojny światowej. Ostatecznie zdecydowano, że spotkania będą kontynuowane również w kolejnych latach. Stopniowo powiększała się liczba państw uczestniczących w tej platformie współpracy oraz poszerzano katalog obszarów kooperacji w jej ramach.

² Przykładowo Macedonia Północna uzyskała status kandydata do UE w 2005 r. i pomimo spełniania technicznych kryteriów do tej pory nie rozpoczęła negocjacji akcesyjnych.

W pierwszym spotkaniu w Berlinie wzięli udział premierzy sześciu państw bałkańskich aspirujących do członkostwa w UE oraz Chorwacji, Słowenii, Niemiec i Austrii, a także przedstawiciele UE³. Na spotkanie w Wiedniu w 2015 r. oficjalnie zaproszono także Francję i Włochy⁴. W szczycie w Trieście w 2017 r. wziął udział, obok szefów rządów sześciu państw bałkańskich oraz sześciu państw unijnych, także premier Wielkiej Brytanii. W szczycie w Londynie w 2018 r. uczestniczył Mateusz Morawiecki – premier Polski, która miała w kolejnym roku objąć przewodnictwo w PB, oraz premier Bułgarii, która ówczesnie sprawowała prezydencję w Radzie UE, a następnie jako państwo regionu została pełnoprawnym członkiem tej platformy współpracy⁵. W spotkaniach od 2015 r. biorą też udział delegacje międzynarodowych instytucji finansowych oraz w różnych konfiguracjach przedstawiciele instytucji unijnych.

W ramach Procesu Berlińskiego co roku odbywa się spotkanie szefów rządów oraz ministrów spraw zagranicznych i odpowiedzialnych za gospodarkę. Od 2018 r. organizowane są także spotkania ministrów spraw wewnętrznych. Przygotowaniom do szczytu często towarzyszą spotkania w różnych formatach, ale zależy to przede wszystkim od aktywności gospodarza szczytu i wspierających go instytucji. Na przykład Polska w kwietniu 2019 r. zorganizowała

³ W spotkaniu w Berlinie wziął też udział specjalny przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych Francji.

⁴ Francja była reprezentowana przez sekretarza stanu ds. europejskich, a Włochy przez ministra spraw zagranicznych.

⁵ Propozycję zaangażowania w Proces Berliński złożono także pozostałym państwom regionu – Rumunii i Grecji, z zastrzeżeniem, że w ramach tej platformy współpracy wszyscy członkowie traktowani są równorzędnie jako niepodległe państwa. Z tego względu Rumunia, która nie uznaje niepodległości Kosowa, nie włączyła się w tę formę współpracy. Grecja w ostatnim momencie podjęła decyzję wzięcia udziału w szczycie w Poznaniu w 2019 r. na szczuble ministra spraw zagranicznych.

spotkanie na szczepku ministrów spraw zagranicznych dotyczące monitorowania postępów w zakresie rozwiązywania sporów bilateralnych.

Gospodarka przede wszystkim

Współpraca w ramach Procesu Berlińskiego koncentruje się na stworzeniu trwałych podstaw stabilnego rozwoju gospodarczego w regionie poprzez m.in. pogłębianie współpracy regionalnej. W deklaracji z Berlina określono cztery cele tej platformy współpracy:

- wzmocnienie regionalnej współpracy gospodarczej
- położenie fundamentów trwałego wzrostu gospodarczego
- rozwiązanie sporów bilateralnych i palących problemów wewnętrznych
- dążenie do pojednania pomiędzy społeczeństwami państw regionu.

Te cztery priorytety stały się trwałym elementem współpracy w ramach tego formatu. Sztandarowym projektem Procesu Berlińskiego jest przedstawiona w 2014 r. *Connectivity Agenda*⁶, zainspirowana unijnym instrumentem Łącząc Europę (CEF). To kompleksowy plan rozwoju, który ma doprowadzić do integracji całego regionu Bałkanów Zachodnich oraz wzmocnienia wzajemnych powiązań infrastrukturalnych i gospodarczych. Jego realizacja miała być silnym impulsem, który przełoży się na przyśpieszenie rozwoju gospodarczego regionu, a także zachęci do szybszego wdrażania przez państwa bałkańskie *acquis communautaire*.

⁶ *Connectivity Agenda. Co-financing of Investment Projects in the Western Balkans in 2015*, [online:] <<https://www.wbif.eu/storage/app/media/Library/6.%20Connectivity%20Agenda/27.%20Vienna-Info-Pack-Final.pdf>>.

Agenda zakłada przede wszystkim inwestycje w infrastrukturę transportową, energetyczną i telekomunikacyjną, finansowane w dużej mierze ze środków unijnych (*hard measures*) oraz harmonizację otoczenia regulacyjnego z przepisami unijnymi (*soft measures*).

W ramach programu określono projekty inwestycyjne, które mają istotne znaczenie dla zintegrowania systemów transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych regionu oraz ścisłego powiązania ich z UE⁷. W ramach sieci transportowych priorytetem jest realizacja projektów wpisanych do paneuropejskiej sieci TEN-T⁸, a w zakresie połączeń energetycznych – inwestycje uznane za projekty wspólnego zainteresowania Wspólnoty Energetycznej (Projects of Energy Community Interest, PEI).

Nowe podejście zakładało centralizację środków inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich, oferowanych przez różne agendy unijne i instytucje finansowe. Miało to zasadniczo poprawić efektywność i tempo wdrażania inwestycji na Bałkanach. Projekty te finansowane są obecnie przez Western Balkans Investment Framework (WBIF), utworzony w 2009 r. przez Komisję Europejską, Bank Rozwoju Rady Europy, EBRD, Europejski Bank Inwestycyjny, Kreditanstalt für Wiederaufbau i Bank Światowy oraz państwa donatorów⁹. WBIF rozdysponowuje także częściowo środki unijnego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), przeznaczanego dla państw kandydujących do UE. W latach 2009-2019

⁷ By usprawnić proces inwestycyjny w państwach bałkańskich powołano nowe Narodowe Komitety Inwestycyjne (National Investment Committees), odpowiedzialne za realizację poszczególnych projektów energetycznych i transportowych.

⁸ Jako przedłużenie m.in. Korytarza Śródziemnomorskiego (Vc) oraz korytarza Orient – East Med.

⁹ Państwa unijne uczestniczące w Procesie Berlińskim bez Chorwacji, państwa nordyckie, Grecja oraz Czechy i Węgry, a od 2019 r. także Polska.

WBIF przyznał finansowanie 172 projektom w wysokości 1 mld euro, z czego 898 mln euro pochodziło ze środków UE¹⁰.

Krokiem milowym w zakresie harmonizacji regulacji państw bałkańskich i dostosowania ich do norm europejskich było przyjęcie podczas szczytu w Trieście Wieloletniego Planu Działań na rzecz utworzenia Regionalnego Obszaru Gospodarczego (Multi-annual Action Plan on Regional Economic Area, MAP REA). Zakłada on utworzenie przez sześć państw Bałkanów Zachodnich wspólnej przestrzeni swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników¹¹ oraz wspólnego rynku energii. Znaczącą rolę w monitorowaniu współpracy gospodarczej i wdrażaniu MAP REA odgrywa Regionalna Rada Współpracy z siedzibą w Sarajewie oraz Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA 2006). RCC odpowiada za wdrażanie wytycznych mapy drogowej, organizuje spotkania koordynatorów MAP oraz we współpracy z CEFTA i KE przygotowuje raporty monitorujące wdrażanie podjętych zobowiązań. Projekty dotyczące połączeń transportowych monitoruje powołana na szczycie w Trieście Wspólnota Transportowa¹² z siedzibą

¹⁰ *Celebrating 10 Years WBIF. A Joint Success Story*, [online:] <<https://www.wbif.eu/storage/app/media/Library/12.Meetings/1.SteeringCommittee/20thSC/1wbif20thscwbif-celebrating-10-years-clip-not-in.pdf>>.

¹¹ Inicjatywy dotyczące mobilności pracowników mają na celu przede wszystkim wzajemne uznawanie dyplomów i kwalifikacji zawodowych. Obecnie państwa bałkańskie na poziomie technicznym zakończyły negocjacje o wzajemnym uznawaniu kwalifikacji lekarzy, dentystów, architektów i inżynierów budownictwa lądowego.

¹² Wspólnota Transportowa została powołana na mocy traktatu podpisanego przez państwa Bałkanów Zachodnich i UE podczas szczytu w Trieście. Organizacja ta, wzorowana na Wspólnocie Energetycznej, jest sukcesorem Obserwatorium Transportu Europy Południowo-Wschodniej (South East Europe Transport Observatory, SEETO). *Treaty establishing the Transport Community*,

w Belgradzie¹³. Kwestiami energetycznymi zajmuje się Wspólnota Energetyczna¹⁴ z siedzibą w Wiedniu. Pogłębianiu współpracy gospodarczej służy także Forum Inwestycyjne Izb Handlowych (Western Balkans Chamber Investment Forum)¹⁵ w Trieście, które utworzono na mocy porozumienia podpisanego na Forum Biznesowym w Wiedniu. Służy ono promocji regionu jako całości na arenie międzynarodowej. W 2017 r. Komisja Europejska zdecydowała się także wesprzeć innowacyjne przedsiębiorstwa i start-upy na Bałkanach Zachodnich, zasilając kwotą 48 mln euro Western Balkans Enterprise Development and Innovation Facility (WB EDIF)¹⁶.

Najpóźniej podjęto działania mające na celu integrację w zakresie telekomunikacji i cyfryzacji. Ten obszar współpracy został właściwie całkowicie przejęty przez Komisję Europejską, która w czerwcu 2018 r. ogłosiła Agendę Cyfrową dla Bałkanów. Zakłada ona rozwój sieci szerokopasmowych, wzmacnianie cyberbezpieczeństwa, wzrost oraz

[online:] <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A1027\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A1027(01)&from=EN)>.

¹³ We wrześniu 2019 r. zainaugurowano pracę sekretariatu tej organizacji. *Permanent Secretariat of the SEE Transport Community opened in Belgrade*, [online:] <<https://europeanwesternbalkans.com/2019/09/13/permanent-secretariat-of-the-see-transport-community-opened-in-belgrade/>>.

¹⁴ Działania Wspólnoty Energetycznej wspierane są także przez inne instytucje. Podczas szczytu w Trieście ustalono, że Wspólnota Energetyczna wraz z CESEC Electricity (grupa wysokiego szczebla ds. połączeń elektroenergetycznych Central and South Eastern Europe Connectivity) opracują wspólny plan przyspieszenia integracji rynków energii państw członków obu organizacji.

¹⁵ [Online:] <<https://www.wb6cif.eu/contact/>>.

¹⁶ Zob. [online:] <<http://www.wbedif.eu/about-wbedif/>>.

wsparcie badań naukowych i innowacji¹⁷. Na rozwój sieci szerokopasmowych na Bałkanach KE przeznaczyła środki finansowe w wysokości 30 mln euro. Istotnym osiągnięciem w ramach integracji cyfrowej jest regionalne porozumienie o roamingu, podpisane podczas Szczytu Cyfrowego 4 kwietnia 2019 r. w Belgradzie, które ma znieść opłaty roamingowe pomiędzy państwami bałkańskimi do 2021 r. Trwają także prace nad powołaniem regionalnej platformy poświęconej zagrożeniom cyfrowym.

Pojednanie i rozwiązywanie kwestii bilateralnych

Zakładając, że pogłębianie współpracy gospodarczej w regionie jest uwarunkowane dobrosąsiedzkimi stosunkami w wymiarze bilateralnym i regionalnym, w ramach Procesu Berlińskiego dużą wagę przywiązuje się do kwestii związanych z procesem pojednania oraz rozwiązywaniem sporów bilateralnych. W deklaracji z Berlina wzywa się państwa bałkańskie do aktywnego zaangażowania w rozwiązanie kwestii spornych, w tym przede wszystkim konfliktów pomiędzy Kosowem a Serbią i Skopje a Atenami. Podczas szczytu w Wiedniu premierzy państw bałkańskich zgodzili się rozwiązywać spory dwustronne w duchu dobrosąsiedzkich relacji¹⁸. Pomimo początkowego sukcesu – na marginesie spotkania w Wiedniu podpisano dwa porozumienia dotyczące przebiegu granic pomiędzy Czarnogórą i Bośnią i Hercegowiną oraz Czarnogórą i Kosowem – Proces Berliński nie wpłynął na trwałą poprawę stosunków bilateralnych w regionie. Również podpisanie kolejnej deklaracji dotyczą-

¹⁷ *European Commission launches Digital Agenda for the Western Balkans*, [online:] <https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4242_en.htm>.

¹⁸ *Regional Cooperation and the Solutions of Bilateral Disputes*, [online:] <<https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2017/11/Regional-Cooperation-and-the-Solution-of-Bilateral-Disputes.pdf>>.

cej tej problematyki w Londynie nie przełożyło się na zmianę sytuacji w regionie¹⁹. Pomimo wsparcia licznych instytucji w państwach bałkańskich i UE nie udało się powołać Regionalnej Komisji zajmującej się ustalaniem faktów dotyczących ofiar zbrodni wojennych i innych poważnych naruszeń praw człowieka na terenie byłej Jugosławii w latach 1991-2001 (RECOM)²⁰, która miała ograniczyć spory dotyczące przeszłości. Szanse na rozwiązanie sporu pomiędzy Kosowem a Serbią wydają się obecnie bardzo odległe²¹. Natomiast rozwiązanie sporów pomiędzy Macedonią Północną a Bułgarią i Grecją wynikało ze zmiany polityki Skopje po objęciu władzy przez lewicowy rząd Zorana Zaewa, a sam PB nie miał na ten proces większego wpływu. Jednocześnie zgodnie z przewidywaniami spory bilateralne negatywnie wpływają na efektywność współpracy dwustronnej w regionie²². Działania CEFTA są sparaliżowane w wyniku sporu

¹⁹ *Joint declarations on regional cooperation and good neighbourly relations, war crimes and missing persons in the framework of the Berlin Process*, [online:] <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724294/180710_WBS_Joint_Declarations.pdf>.

²⁰ Więcej informacji zob. [online:] <<https://www.recom.link/about-recom/what-is-recom/>>.

²¹ A. Ćerimagić, Z. Nechev, *Resolution of the bilateral disputes in the Western Balkans: Role of the European Union and Berlin Process*, [online:] <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/06/webA5_Bilaterla_Disputes_EU.pdf>.

²² J. Minić, *Connecting dots in the Western Balkans*, Institute for Democracy „Societas Civilis” – Skopje, [online:] <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2019/07/a5_connecting_dots_in_the_WB.pdf>.

kosowsko-serbskiego²³, który przekłada się także na działania innych instytucji²⁴.

Ewolucja formatu

Proces Berliński jest bardzo elastycznym formatem współpracy, a jego priorytety co roku określa państwo organizujące szczyt. W związku z tym, że nie powołano żadnych instytucji wspierających organizację szczytu czy współpracę państw, w dużej mierze to od państwa gospodarza zależą dynamika i kierunki działań. Jednocześnie efektywność wdrażania inicjatyw zaproponowanych na poszczególnych szczytach zależy od skuteczności danego państwa gospodarza w zapewnieniu wsparcia finansowego i instytucjonalnego dla osiągnięcia poszczególnych celów.

Dla organizującej szczyt w 2015 r. Austrii priorytetem był społeczny wymiar współpracy państw bałkańskich, czyli kwestie związane z procesem pojednania, sektorem organizacji pozarządowych oraz wspieraniem młodzieży. W Wiedniu w 2015 r. liderzy państw bałkańskich podpisali wspólną deklarację o powołaniu Regionalnego Urzędu ds. Współpracy Młodzieży (Regional Youth Cooperation Office, RYCO)²⁵, który finansuje projekty dotyczące pojednania, edukacji wielokulturowej i wymiany młodzieży. Wraz z powołaniem

²³ M. Szpała, *Spór o siły zbrojne Kosowa*, [online:] <<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-12-20/spor-o-sily-z-brojne-kosowa>>.

²⁴ D. Vukadinović, *Removal of Serbia's RYCO Board member: Bad message for regional cooperation?*, [online:] <<https://europeanwester nbalkans.com/2019/03/18/removal-serbias-ryco-board-member-bad-message-regional-cooperation/>>.

²⁵ Umowę powołującą RYCO z siedzibą w Tiranie podpisano podczas szczytu w Paryżu w 2016 r. Organizacja dysponuje budżetem w wysokości 3 mln euro na pierwsze trzy lata działalności (50% budżetu stanowią wkłady państw członkowskich RYCO w różnych proporcjach).

RYCO tematyka młodzieży na trwałe wpisała się w ten format współpracy. Po raz pierwszy przy okazji szczytu zorganizowano także Forum Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Forum Biznesowe, które od tej pory towarzyszą kolejnym szczytom, jednak formuła obu tych wydarzeń czy liczba zaproszonych osób zależy od priorytetów państwa gospodarza²⁶. W kontekście wspierania młodzieży w Wiedniu rozmawiano także o systemie edukacji i wsparciu badań naukowych. Tematyka ta nie stała się przedmiotem rozmów na kolejnych szczytach, ale w ramach procesu zorganizowano spotkanie ministrów edukacji w Splicie w 2015 r., a od 2016 r. organizowane są Wspólne Konferencje poświęcone Nauce²⁷. Na szczycie rozmawiano także o kwestiach migracyjnych w związku z trwającym ówczesnie kryzysem migracyjnym. Jednakże ta tematyka nie była już poruszana na kolejnych szczytach.

W trakcie szczytu w Paryżu obok tradycyjnych tematów podniesiono kwestię ochrony środowiska oraz walki z terroryzmem, w tym przede wszystkim kontroli proliferacji broni ręcznej strzeleckiej i lekkiego uzbrojenia (SALW). W Paryżu podpisano Kartę Zrównoważonego Rozwoju Bałkanów Zachodnich (Western Balkan Sustainability Charter), zobowiązującą państwa bałkańskie do promowania odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej i zwiększania stabilności systemów energetycznych. Jednakże działania dotyczące zrównoważonego rozwoju nie były kontynuowane.

Szczyt w Trieście był poświęcony przede wszystkim kwestiom gospodarczym. To wtedy podpisano kluczowe dokumenty dotyczące integracji gospodarczej (MAP REA)

²⁶ Wyjątkiem był jedynie szczyt w Londynie, gdzie nie zorganizowano Forum Biznesu.

²⁷ Spotkanie to organizowane jest przez państwo gospodarza samego szczytu w kolejnym roku. Polska będzie je organizować w roku 2020. Biorą w nich udział przedstawiciele Akademii Nauk państw Procesu Berlińskiego.

czy powołania Wspólnoty Transportowej. Oprócz tego podpisano także deklarację przeciwko korupcji²⁸.

Wielka Brytania jako gospodarz szczytu w 2018 r. skupiła się przede wszystkim na kwestiach dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa i korupcji. W Londynie przyjęto szereg dokumentów dotyczących pogłębiania współpracy w tej materii. Po raz pierwszy w ramach szczytu odbyło się także spotkanie ministrów spraw wewnętrznych. Przyjęto m.in. deklarację o wymianie informacji organów ścigania²⁹. Zakończono, podjęte z inicjatywy Niemiec i Francji, prace nad mapą drogową, dotyczącą proliferacji SALW³⁰, którą również przyjęto. W ramach kontynuowania włoskiej inicjatywy zwalczania korupcji państwa bałkańskie³¹ złożyły plan działań, mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Co więcej, powołano grupę monitorującą zobowiązania w zakresie bezpieczeństwa w ramach Procesu Berlińskiego³². Wielka Brytania finansuje także projekt Civil Society Observatory to Counter Organized Crime in South Eastern Europe, realizowany przez Global Initiative, moni-

²⁸ *Joint Declaration Against Corruption*, [online:] <<https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2017/11/Joint-Declaration-Against-Corruption-1.pdf>>.

²⁹ *Joint Declaration: Principles of Cooperation in the Field of Information-Exchange for Law Enforcement*, [online:] <<https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2018/07/Joint-Declaration-Principles-of-Cooperation-in-the-Field-of-Information-Exchange-for-Law-Enforcement.pdf>>.

³⁰ ROADMAP for a sustainable solution to the illegal possession, misuse and trafficking of Small Arms and Light Weapons (SALW) and their ammunition in the Western Balkans by 2024, [online:] <<https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2018/07/Roadmap.pdf>>.

³¹ Za wyjątkiem Serbii, która dołączyła później.

³² *Berlin Process - Security Commitments Steering Group*, [online:] <<https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2018/07/Berlin-Process-%E2%80%93-Security-Commitments-Steering-Group-Terms-of-Reference.pdf>>.

torujący wdrażanie działań ograniczających korupcję oraz przestępczość zorganizowaną na Bałkanach³³.

Polska, organizując szczyt w Poznaniu, skupiła się przede wszystkim na kontynuowaniu inicjatyw poprzedników. Ważnym wkładem polskiego przewodnictwa było aktywne włączenie w przygotowania administracji i polityków, sektora pozarządowego oraz sfer biznesowych państw bałkańskich dzięki szeregowi spotkań, które służyły zmapowaniu potrzeb i oczekiwań państw bałkańskich. W ramach polskiej prezydencji po raz pierwszy odbyło się także Forum Miast i Regionów, które zorganizowano dla podkreślenia roli samorządów lokalnych we wdrażaniu gospodarczej agendy Procesu Berlińskiego. Spotkanie to służyło także wymianie doświadczeń dotyczących wykorzystania funduszy unijnych przez jednostki samorządu lokalnego. Polska zaproponowała również innowacyjną formułę szczytu – wszystkie spotkania: Forum Biznesowe, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, Think Tank Forum oraz spotkania ministerialne i szczyt liderów odbyły się w tym samym miejscu i w tym samym czasie. Pozwoliło to na bardzo szeroką interakcję polityków, aktywistów i ekspertów oraz przedstawicieli świata biznesowego i urzędników. Ta inkluzyjna formuła szczytu została szczególnie doceniona przez jego uczestników³⁴. Ważnym aspektem spotkania w Poznaniu było bardzo mocne wsparcie polskich polityków dla kontynuowania aktywnego zaangażowania UE na Bałkanach i polityki rozszerzenia. Prezydent Andrzej Duda dobitnie podkreślił, że UE powinna wypełnić obietnice złożone państwom bałkańskim i rozpocząć negocjacje akcesyjne z Albanią i Macedonią Północną³⁵. Skupienie się na kwestiach dotyczących rozszerze-

³³ [Online:] <https://globalinitiative.net/initiatives/see_obs/>.

³⁴ J. Marović, *Notes from Poznan for the Western Balkans: Colourful but Discouraging*, [online:] <<https://biepag.eu/notes-from-poznan-for-the-western-balkans-colourful-but-discouraging/>>.

³⁵ *Poznań Summit participants: EU should open negotiations with Skopje and Tirana in October*, [online:] <<https://europeanwestern>>.

nia oraz aktywne zaangażowanie Komisji Europejskiej podczas szczytu dowodzą, że format ten staje się częścią unijnej polityki wobec regionu Bałkanów Zachodnich.

UE a Proces Berliński

Formalnie Proces Berliński pozostaje poza instytucjonalnymi ramami polityki rozszerzenia, czyli głównego instrumentu polityki UE wobec Bałkanów. Ta polityczna inicjatywa przedstawiana jest jako komplementarna wobec unijnej polityki rozszerzenia, która ma charakter bardzo techniczny, ograniczający się do wdrażania *acquis communautaire* i jednocześnie pomijający istotne kwestie wpływające na stabilność regionu. Elastyczna formuła Procesu Berlińskiego miała służyć szukaniu alternatywnych narzędzi efektywnego rozwiązywania głównych problemów państw bałkańskich, takich jak zła sytuacja gospodarcza czy napięcia w stosunkach dwustronnych, które negatywnie wpływają na tempo integracji tych państw z UE. Współpraca w ramach tego formatu miała także sprzyjać szybszemu spełnieniu przez państwa bałkańskie kryteriów członkostwa w UE. Politycy reprezentujący państwa członkowskie jednogłośnie podkreślają, że Proces Berliński nie jest także substytutem rozszerzenia i zaprzeczają, jakoby współpraca regionalna i stworzenie MAP miały zastąpić integrację państw bałkańskich w ramach w UE.

Przedstawiciele instytucji unijnych biorą udział w szczytach Procesu Berlińskiego od samego początku. Jednak wraz z rozwojem współpracy w ramach tej platformy możemy zaobserwować z jednej strony coraz większą aktywność KE i DG NEAR w kształtowaniu agendy Procesu Berlińskiego, a z drugiej strony włączanie instrumentów wypracowanych w ramach tego formatu do unijnej polityki wobec Bałkanów.

balkans.com/2019/07/05/poznan-summit-participants-eu-should-open-negotiations-with-skopje-and-tirana-in-october/>.

Działania realizowane w ramach Procesu Berlińskiego nie mają również odrębnego finansowania. Większość środków przekazanych na realizację priorytetów, szczególnie w zakresie Connectivity Agenda, pochodzi ze środków unijnych. Ze względu na brak własnych instytucji wsparciem dla inicjatyw wypracowywanych w ramach Procesu służą istniejące już instytucje i organizacje regionalne, w tym unijne.

Formy współpracy wypracowane w ramach Procesu Berlińskiego były także wyraźną inspiracją dla przygotowania opublikowanej w lutym 2018 r. nowej strategii polityki UE wobec Bałkanów, przedstawionej w dokumencie *Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie*³⁶. W dokumencie tym KE wyróżniła sześć priorytetowych obszarów w relacjach z Bałkanami Zachodnimi: bezpieczeństwo i migracja, wzmacnianie rozwoju społeczno-gospodarczego, spójność infrastrukturalna, agenda cyfrowa, proces pojednania i dobrosąsiedzkie stosunki oraz rządy prawa. Tylko ostatni priorytet dotyczył kwestii nieporuszonych dotąd w ramach Procesu Berlińskiego. Strategia naśladuje także modele kooperacji przedstawione w ramach tej platformy współpracy – skupia się bowiem głównie na integracji sektorowej państw bałkańskich w obszarach priorytetowych dla UE. Realizacja strategii ma wzmacniać istniejące już platformy współpracy UE-Bałkany, które odgrywają istotną rolę w Procesie Berlińskim, takie jak Wspólnota Energetyczna czy Wspólnota Transportowa. Państwa bałkańskie mają być także stopniowo włączane do spotkań przedstawicieli państw unijnych na różnych szczeblach. Zaproponowano także zwiększenie zakresu działań dostępnych dla Bałkanów w programie Erasmus Plus czy w instrumencie Łącząc Europę, co również zaproponowano w ramach Procesu Berlińskiego. W strategii

³⁶ [Online:] <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf>.

zadeklarowano też wsparcie procesu harmonizacji regulacji bałkańskich z normami unijnymi, np. w oparciu o koncepcję Regionalnego Obszaru Gospodarczego.

Perspektywy

Proces Berliński, w którym bierze udział ograniczona liczba państw członkowskich zainteresowanych Bałkanami Zachodnimi, był wygodną formułą wypracowania nowych instrumentów współpracy z regionem. W przeciwieństwie do polityki unijnej nie był ograniczany ani kwestią nieuznania niepodległości Kosowa przez pięć państw członkowskich UE, ani sporami bilateralnymi z państwami aspirującymi do członkostwa³⁷, które blokowały możliwości działania instytucji unijnych, ani też zasadą jednomyślności, która wymagała zgody wszystkich państw unijnych na zmianę strategii wobec Bałkanów. Państwa uczestniczące w PB łączyło zainteresowanie przyśpieszeniem procesu reform w państwach bałkańskich, a w konsekwencji ich integracji z UE, co przekładało się na bardziej efektywne działania. Pozwoliło to wygenerować wiele nowych form współpracy, a sam Proces Berliński stał się polem testowania nowych inicjatyw. Te skuteczne instrumenty włączono następnie do polityki UE wobec Bałkanów.

Jednocześnie doroczne szczyty były także okazją do zmanifestowania zainteresowania regionem przez państwa członkowskie, w czasie gdy UE jako całość przywiązuje coraz mniejszą wagę do polityki rozszerzenia i aktywności na Bałkanach. Przyszłość samego procesu jest jednak niepewna. W 2020 r. po raz pierwszy prezydencja w Procesie Berlińskim będzie sprawowana przez dwa państwa – Bułgarię i Macedonię Północną. Biorąc pod uwagę efemeryczność tej

³⁷ Chodzi przede wszystkim o spór pomiędzy Macedonią Północną a Grecją o nazwę państwa, który spowodował zablokowanie integracji europejskiej Skopje w latach 2008-2018.

formy współpracy, może to poważnie utrudnić przygotowania do szczytu. To otwiera drogę do jeszcze większego wpływu Komisji Europejskiej na agendę tego spotkania.

Po drugie w samej UE powrócono po piętnastoletniej przerwie do koncepcji szczytów UE–Bałkany i zorganizowano taki szczyt w 2018 r. w Sofii. Kolejny ma się odbyć w 2020 r. w Chorwacji. To rodzi pytania o sens organizowania w tak krótkim czasie dwóch spotkań unijnych dotyczących regionu i może spowodować przesunięcie szczytu Bałkanów Zachodnich na drugą połowę roku. Biorąc pod uwagę, że większość mechanizmów współpracy realizujących priorytety Procesu Berlińskiego już została ustanowiona i działa, KE może dążyć do marginalizacji szczytów Procesu, by przejąć nad nimi kontrolę.

Z drugiej strony Proces Berliński jest użyteczną formułą pogłębiania współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich bez gwarantowania im członkostwa w UE. Może to być bardzo wygodne dla części państw unijnych, szczególnie Francji³⁸. Proces Berliński jest także forum współpracy z Wielką Brytanią, która pomimo wyjścia z UE jest wciąż zainteresowana aktywnym zaangażowaniem w tym rejonie. Te czynniki będą sprzyjały utrzymaniu tej formy współpracy. Zapewne to formuła i przebieg przyszłorocznego szczytu będą miały decydujący wpływ na przyszłość tej formuły współpracy.

³⁸ Prezydent Emmanuel Macron wielokrotnie krytycznie wypowiadał się o polityce rozszerzenia, podkreślając, że rozszerzenie za każdym razem osłabiało Europę. A. Gray, *Macron pours cold water on Balkan EU membership hopes*, [online:] <<https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-pours-cold-water-balkans-eu-membership-enlargement/>>.