

Nowe otwarcie w stosunkach Unia Europejska–Bałkany Zachodnie

Marta Szpala

Szczyt UE–Bałkany Zachodnie 17 maja w Sofii – pierwsze takie wydarzenie od 2003 roku – jest jednym z przykładów świadczących o wzroście zainteresowania UE bałkańskimi państwami aspirującymi do członkostwa. Komisja Europejska 6 lutego przedstawiła nową strategię polityki wobec Bałkanów Zachodnich. Na wolę większego zaangażowania w regionie wskazują też wizyty przewodniczącego KE Jean-Claude’a Junckera oraz szefa Rady Europejskiej Donalda Tuska we wszystkich państwach regionu w ostatnich miesiącach. Aktywności instytucji unijnych towarzyszą działania podejmowane wobec Bałkanów przez państwa członkowskie pod szyldem procesu berlińskiego, który skupia się na współpracy gospodarczej. Nowa dynamika w polityce UE wobec Bałkanów Zachodnich jest efektem rosnącej w Brukseli świadomości zagrożeń wynikających z kryzysu polityki rozszerzenia – głównego instrumentu UE mającego zapewnić trwałą stabilność regionu.

W ostatnich latach w większości państw bałkańskich doszło do regresu w procesie budowy demokratycznych instytucji i systemu gospodarki rynkowej mimo wprowadzanych od piętnastu lat reform pod auspicjami UE i formalnych postępów na drodze do akcesji. Słabość państw bałkańskich stanowi coraz większe zagrożenie dla bezpieczeństwa państw członkowskich UE w takich obszarach jak nielegalne migracje, przemyt narkotyków, handel ludźmi i bronią. Formalnie proeuropejskie rządy, opierające swoją władzę na sieci powiązań klientystycznych, chętnie wykorzystują nacjonalistyczną i antyunijną retorykę do kanalizowania frustracji społecznej, co generuje napięcia w stosunkach bilateralnych w regionie i zagraża jego stabilności. Zarazem wpływy UE na Bałkanach osłabły w wyniku coraz aktywniejszej polityki Rosji, Chin, Turcji i państw arabskich na tym obszarze.

Komisja Europejska proponując nową strategię polityki wobec Bałkanów, wzięła pod uwagę powszechne w krajach członkowskich obawy przed konsekwencjami akcesji państw, w których nie są przestrzegane zasady praworządności. Próbuąc pogodzić te obawy z potrzebą pogłębienia współpracy UE i państw bałkańskich, KE zaproponowała ściślejsze powiązanie UE i Bałkanów poprzez integrację sektorową i infrastrukturalną przed uzyskaniem pełnego członkostwa. Koncepcja ta jest korzystna dla elit państw bałkańskich, które są zainteresowane doraźnymi korzyściami z integracji sektorowej z UE, ale już nie wprowadzaniem reform demokratycznych i wolnorynkowych, które oznaczałyby podważenie obecnego systemu władzy w ich państwach. W konsekwencji obecne działania przyniosą najprawdopodobniej jedynie połowiczne skutki – państwa bałkańskie będą bardziej zintegrowane z UE, ale niekoniecznie bardziej praworządne i demokratyczne.

Nieskuteczność polityki rozszerzenia

Majowy szczyt UE – Bałkany Zachodnie, opublikowanie nowej strategii unijnej wobec Bałkanów¹ oraz działania dyplomatyczne instytucji unijnych wpisują się w bezprecedensowe w ostatnim roku zainteresowanie UE państwami bałkańskimi. Na poprzednim szczycie Rady Europejskiej w Salonikach w 2003 roku krajom regionu obiecano członkostwo w UE po spełnieniu określonych warunków. Po piętnastu latach od tego wydarzenia jedynie Chorwacja jest członkiem UE, a w pozostałych krajach instytucje państwowe i gospodarka rynkowa są bardzo słabe, pomimo formalnych postępów w procesie akcesji (zob. Tabela 1). Negatywne tendencje w regionie odnotowywane są zarówno w opracowaniach NATO², jak i w globalnych rankingach dotyczących rządów prawa³, wolności prasy⁴ czy poziomu korupcji. Również Komisja Europejska, prezentując nową strategię ostro skrytykowała zjawisko zawłaszczania instytucji państwowych przez, powiązane często ze strukturami przestępczości zorganizowanej, partie rządzące, które skupiają się przede wszystkim na realizacji i ochronie prywatnych interesów elit władzy⁵. KE zwróciła także uwagę na brak wolności mediów, sze-

roko rozpowszechnioną korupcję oraz niski poziom wolności gospodarczej. KE wytknęła oficjalnie proeuropejskim rządów państw bałkańskich wykorzystywanie nacjonalistycznej i antyunijnej retoryki oraz prowokowanie napięć w stosunkach z sąsiadami do mobilizowania społeczeństwa (szczególnie przed wyborami) i kanalizowania frustracji społecznej związanej z sytuacją gospodarczą i polityczną w państwach regionu. Jak podkreśliła KE, nie tylko nie sprzyja to procesowi integracji europejskiej, ale też destabilizuje sytuację w regionie⁶.

Pomimo formalnych postępów w akcesji do UE w państwach bałkańskich nastąpił regres w budowie demokratycznych instytucji i systemu gospodarki rynkowej.

Wolne tempo procesu rozszerzenia wynika zarówno z sytuacji wewnętrznej w państwach bałkańskich, jak z działań samej UE, która po 2008 roku zrezygnowała z prowadzenia aktywnej polityki wobec tego regionu. Problemy wewnętrzne Unii wywołane m.in. przez kryzys gospodarczy spowodowały, że polityka wobec sąsiedztwa, w tym wobec Bałkanów, mocno straciła na znaczeniu. Na zachodzie Europy krytyczna ocena konsekwencji rozszerzeń UE w 2004 i 2007 roku wzmocniła sprzeciw wobec przyjmowania nowych członków⁷. Zarazem względna stabilność społeczno-polityczna Bałkanów po 2008 roku spowodowała, że nie było impulsów, które wymuszałyby intensywne zaangażowanie UE w tym regionie. W tym kontekście brak postępów w spełnianiu unijnych warunków przez państwa kandydujące był dla UE paradoksalnie korzystny, gdyż po-

¹ Dokument *Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie* został opublikowany w formie komunikatu KE do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

² Na przykład zob. <https://www.nato.int/docu/Review/2017/Also-in-2017/backsliding-western-balkans-kosovo-serbia-bosnia/PL/index.htm>

³ W rankingu Freedom House – *Nations in Transit* w 2017 roku w porównaniu z 2009 rokiem z sześciu państw bałkańskich jedynie Kosovo uzyskało lepszą ocenę przestrzegania zasad praworządności. W pozostałych krajach nastąpił regres, jeśli chodzi o rządy prawa. Żadne z państw bałkańskich nie zostało również uznane za w pełni demokratyczne. Najgorsza pod tym względem sytuacja jest w Bośni i Hercegowinie, Kosowie i Macedonii. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017>

⁴ Raporty dotyczące wolności prasy potwierdzają pogorszenie standardów w tym obszarze w porównaniu z 2009 rokiem. <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017>

⁵ *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, op. cit., s. 4.

⁶ Wyjątkiem jest Macedonia, gdzie w 2016 roku w wyniku wieloletnich pokojowych protestów doszło do odwołania od władzy elity politycznej rządzącej od 2006 roku.

⁷ Według badań Eurobarometru z 2015 roku w Austrii 75% społeczeństwa była przeciwna dalszemu rozszerzeniu. W Niemczech ten odsetek wyniósł – 73%, w Luksemburgu – 69%, a we Francji – 67%. Zob. *Europeans' views on the priorities of the European Union*, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/72669>

zwalał na odsunięcie w czasie wyzwań związanych z przyjmowaniem nowych członków. W konsekwencji presja na państwa bałkańskie, by wprowadzały konieczne reformy, znacząco osłabła. Kulminacją tej polityki było oświadczenie przewodniczącego KE Jean-Claude'a Junckera, który w 2014 roku stwierdził, że w perspektywie najbliższych pięciu lat nie będzie nowego rozszerzenia. Choć faktycznie żadne z państw bałkańskich nie miało szans na akcesję do 2019 roku, to elity bałkańskie uznały podkreślenie tego faktu za wycofanie się z obietnicy członkostwa złożonej w 2003 roku. Unijną politykę wobec Bałkanów skomplikował brexit. Wielka Brytania była jednym z największych zwolenników członkostwa państw regionu w UE. Poza tym decyzja Brytyjczyków o wyjściu z UE była dla elit i społeczeństw bałkańskich dodatkowym argumentem podważającym atrakcyjność i korzyści płynące z członkostwa⁸.

UE ograniczyła krytykę niedemokratycznych praktyk formalnie prozachodnich liderów państw bałkańskich, którzy pomagają w zahamowaniu migracji.

Polityka rozszerzenia, która dotychczas była najskuteczniejszym narzędziem wpływu UE na bezpośrednie sąsiedztwo, pozwoliła w latach dziewięćdziesiątych na przyspieszenie demokratycznej transformacji państw Europy Środkowej. Perspektywa korzyści płynących z członkostwa motywowała bowiem rządy państw kandydujących do wdrażania reform. W przypadku państw bałkańskich nie przyniosła ona jednak tak dobrych rezultatów. Wynikało to m.in. z tego, że państwa i instytucje unijne, w imię stabilności regionu, wykorzystywały politykę rozszerzenia do wywierania presji na kraje bałkańskie w obszarach niezwiązanych z tech-

nicznym procesem wdrażania unijnego *acquis*. Dodatkowo działania te były często niekonsekwentne. W Bośni i Hercegowinie UE uzależniła postępy w procesie integracji od wprowadzenia reformy policji i reformy ustrojowej, by ostatecznie zaakceptować wniosek o członkostwo tego państwa, choć nie spełniło ono większości unijnych warunków. Natomiast Kosowo i Serbię postęпами w integracji nagradzano za kompromisy w prowadzonym pod egidą UE procesie normalizacji stosunków obu państw, niezależnie od braku reform. Taka polityka spowodowała, że elity państw bałkańskich uznały, iż skuteczniejszym sposobem na osiągnięcie postępów w procesie rozszerzenia są naciski polityczne na państwa unijne przy wykorzystaniu np. gróźb pogłębienia współpracy z Rosją czy eskalacji sporów bilateralnych. Negatywne konsekwencje dla skuteczności polityki UE miała też praktyka blokowania procesu rozszerzenia przez państwa unijne w celu wymuszenia na państwach aspirujących do członkostwa ustępstw w sporach dwustronnych. Za sztan-darowy przykład takich działań może posłużyć polityka Grecji, która nie zgadza się na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią od 2008 roku w związku z dwustronnym sporem o nazwę tego państwa⁹. Dzieje się tak pomimo spełnienia przez Macedonię technicznych warunków stawianych przez UE. W rezultacie tych dwóch tendencji stopień zaawansowania w procesie integracji przestał odzwierciedlać rzeczywisty stan zaawansowania w procesie reform, szczególnie w zakresie rządów prawa. Brak presji ze strony UE na wzmacnianie instytucji państwowych przełożył się na ich wyraźne osłabienie na rzecz struktur partyjnych, których pozycja wynika z rozbudowanych sieci powiązań klientystycznych.

Problemy wewnątrz UE, kryzys migracyjny w 2015 roku i rosnące wpływy Rosji spowo-

⁸ Brexit został wykorzystany przez rosyjską propagandę na Bałkanach do pokazania UE jako obszaru pogrążonego w permanentnym kryzysie gospodarczym i społecznym.

⁹ Więcej na ten temat: M. Szpala, *Macedonia: Nowe otwarcie w stosunkach z Grecją*, Analizy OSW, 31.01.2018; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-01-31/macedonia-nowe-otwarcie-w-stosunkach-z-grecja>

dowały, że UE znacząco ograniczyła krytykę niedemokratycznych praktyk bałkańskich liderów i skupiła się na współpracy z nimi w celu ograniczenia migracji oraz utrzymaniu poszczególnych państw w euroatlantycznej strefie wpływów. Liderzy państw bałkańskich będący w stanie to zapewnić, otrzymują wsparcie UE, która też mniejszą wagę przywiązuje do rozliczania ich z wdrażania reform. Na taryfę ulgową mogą liczyć politycy, którzy w oczach Zachodu uniemożliwiają przejęcie władzy przez ugrupowania radykalne, co byłoby zagrożeniem dla stabilności regionu¹⁰.

Rosja, Chiny i Turcja wykorzystały bierność polityki unijnej i kosztem pozycji UE wzmocniły swoje sieci wpływów na Bałkanach.

Łagodniej traktowani są także ci bałkańscy politycy, których partie blisko współpracują z najsilniejszymi unijnymi grupami politycznymi. Na przykład Europejska Partia Ludowa, a w szczególności premier Węgier Viktor Orbán, bronił reżimu Nikoli Gruewskiego i WMRO-DPMNE, nawet wówczas gdy ten usiłował utrzymać się przy władzy pomimo przegranych wyborów.

Nowi rywale UE na Bałkanach

Rosja, Chiny i Turcja wykorzystały bierność polityki unijnej i kosztem pozycji UE wzmocniły swoje sieci wpływów na Bałkanach. Działania Rosji na Bałkanach są ewidentnie sprzeczne z priorytetami UE w tym regionie. W interesie Moskwy jest bowiem utrzymywanie zamrożonych konfliktów i stałego napięcia na tym obszarze oraz zablokowania integracji euroatlantycznej państw bałkańskich, gdyż osłabia ona

oddziaływanie Kremla. Korzystając z wpływów w lokalnych mediach i elicie, Moskwa stara się podsycać napięcia międzyetniczne, blokować procesy reform (szczególnie w sektorze energetycznym), wzmacniać środowiska antyunijne i antynatowskie oraz sabotować dwustronne negocjacje prowadzone w celu rozwiązania sporów (np. na linii Serbia–Kosowo, Grecja–Macedonia). Z kolei Chiny i Turcja skupiają się na pogłębianiu współpracy gospodarczej z krajami bałkańskimi. Oficjalnie wspierają one stabilizację i euroatlantyczną integrację regionu, ale w przeciwieństwie do UE nie uzależniają udzielania kredytów od reform. Zmniejsza to atrakcyjność wsparcia finansowego z UE i tym samym ogranicza siłę unijnych instrumentów nacisku na rządy państw bałkańskich. Co więcej, zarówno turecki, jak i chiński model biznesowy są oparte na bliskich relacjach, często korupcyjnych, z lokalnymi elitami. Takie praktyki stoją w sprzeczności z priorytetami UE, która domaga się wprowadzenia przejrzystości działania administracji publicznej państw bałkańskich. W dłuższej perspektywie Chiny i Turcja mogą także wykorzystać swoje wpływy na Bałkanach do wywierania nacisku na UE i państwa członkowskie.

Wzrost eurosceptycyzmu i wyzwania dla stabilności

Od kilku lat w państwach bałkańskich sukcesywnie spada poparcie społeczne dla idei członkostwa w UE. Tym samym znacząco słabnie presja ze strony obywateli na szybką integrację z UE, co w przeszłości było ważnym elementem nacisku na władze, rozliczane z wdrażania wymaganych przez UE reform. Spadek poparcia dla akcesji związany jest z podważaniem wiarygodności perspektywy członkostwa przez stronę unijną, co zaowocowało poczuciem, że państwa regionu nie mają szans wejść do UE. Jednocześnie wiele lat reform wprowadzanych pod hasłami dostosowania do standardów unijnych nie przyniosło, w odczuciu

¹⁰ Taka sytuacja ma np. miejsce w Kosowie, gdzie Zachód wspiera skorumpowane elity władzy, obawiając się przejęcia rządów przez partię Vetëvendosje, która chce ograniczenia wpływów sił zewnętrznych.

społeczeństwa, wymiernych, pozytywnych efektów. Niechęć do UE wzmacniały też elity polityczne, które powoływały się na unijne warunki, wdrażając niepopularne reformy lub podejmując kontrowersyjne w oczach społeczeństwa działania, np. rozliczanie zbrodni wojennych czy normalizacja stosunków z sąsiadami. Kwestią, która w zasadniczy sposób przyczyniła się do spadku poparcia dla UE, było także wsparcie unijne dla niedemokratycznych elit – w odczuciu społecznym sprzeczne z wartościami, które Bruksela oficjalnie promuje. Państwa członkowskie i instytucje unijne postrzegane są coraz częściej jako sojusznicy lokalnych reżimów niechętnie wspierający prodemokratyczne protesty społeczne. Dobitym przykładem takich praktyk był kryzys w Macedonii w latach 2015–2016.

UE w imię stabilności regionu legitymizuje niedemokratyczne reżimy, co osłabia jej wiarygodność w oczach bałkańskich społeczeństw.

Pomimo opisanych w unijnych dokumentach dowodów autokratycznych działań macedońskich władz, państwa członkowskie nie potępiły reżimu Nikoli Gruewskiego, a niektóre z nich ewidentnie go wspierały. W konsekwencji nawet liberalne elity państw bałkańskich coraz rzadziej odwołują się do prounijnej retoryki. W bałkańskich społeczeństwach coraz silniejsze jest przekonanie, że w imię stabilności regionu UE legitymizuje niedemokratyczne reżimy, zamiast promować wdrażanie prodemokratycznych reform.

Skutki braku presji ze strony UE na budowę sprawnych instytucji były widoczne podczas kryzysu migracyjnego w 2015 i 2016 roku. Słaby, kontrolowany przez skorumpowaną oligarchię aparat państwowy nie był i nadal nie jest w stanie skutecznie zwalczać przemytu ludzi, broni, narkotyków do państw UE. Nie radzi sobie też z problemem nielegalnego obrotu znaczną ilo-

ścią broni oraz środków wybuchowych, które są wykorzystywane przez grupy terrorystyczne i zorganizowaną przestępczość¹¹. Co więcej, zła sytuacja gospodarcza i klientystyczny system polityczny wzmacniają presję migracyjną w państwach bałkańskich. W latach 2014–2016 mieszkańcy państw regionu złożyli w UE 377 tysięcy wniosków o azyl. Zwiększyło to problemy krajów członkowskich zmagających się z konsekwencjami globalnego kryzysu migracyjnego. Skala legalnej emigracji z Bałkanów jest bardzo duża. Z samej Serbii w latach 2014–2015 wyjechało co najmniej 110 tys. osób¹². Tak duża liczba migrantów jest nie tylko wyzwaniem dla państw unijnych, ale też negatywnie wpływa na potencjał wzrostu gospodarczego w regionie, ponieważ wśród emigrantów istotny odsetek stanowią osoby najlepiej wykształcone i najbardziej aktywne.

Zagrożeniem dla stabilności w regionie są także praktyki lokalnych elit, które nie mając szans na spektakularne sukcesy, coraz mniej chętnie odwołują się do integracji europejskiej, natomiast coraz częściej kanalizują niezadowolenie społeczne, sięgając po hasła nacjonalistyczne i generując napięcia w stosunkach z sąsiadami. UE przez wiele lat tolerowała tę praktykę i dopiero niedawno zaczęła otwarcie krytykować ten sposób mobilizacji społecznej.

Proces berliński: gospodarka w centrum zainteresowania

W obliczu braku zainteresowania większości państw unijnych polityką rozszerzenia na Bałkanach kanclerz Niemiec Angela Merkel zainicjowała w 2014 roku tzw. proces berliński,

¹¹ Broń z Bałkanów została wykorzystana w atakach terrorystycznych we Francji. Zob.: S. Candea, *How EU Failures Helped Paris Terrorists Obtain Weapons*, „Der Spiegel”, 24.02.2016, <http://www.spiegel.de/international/europe/following-the-path-of-the-paris-terror-weapons-a-1083461.html>

¹² *Srbija po emigraciji 31. u svetu, iseljavanje poprimilo galopirajući rast*, 30.10.2017, <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/174766/Srbija-po-emigraciji-31-u-svetu-iseljavanje-poprimilo-galopirajuci-rast.html>

który objął siedem państw członkowskich UE i sześć państw bałkańskich aspirujących do członkostwa¹³. Celem tej inicjatywy jest przede wszystkim pobudzenie rozwoju gospodarczego państw bałkańskich poprzez inwestycje w infrastrukturę oraz harmonizację lokalnych regulacji z unijnymi prawem. W niemieckiej percepcji to właśnie zła sytuacja gospodarcza jest główną przyczyną słabości bałkańskich demokracji oraz niechęci do reform. W ramach procesu wypracowano koncepcję Regionalnego Obszaru Gospodarczego (REA), czyli wspólnego rynku państw Bałkanów Zachodnich działającego według unijnych zasad ze swobodnym przepływem osób, usług, dóbr i kapitału, którego utworzenie ma doprowadzić do poprawy i ujednoczenia otoczenia regulacyjnego i zintegrowania niewielkich gospodarek bałkańskich.

Celem procesu berlińskiego jest pobudzenie rozwoju gospodarczego poprzez inwestycje w infrastrukturę i harmonizację regulacji z unijnymi prawem.

Drugi motor wzrostu, czyli inwestycje zaczęły być finansowane i wspierane przez Western Balkans Investment Framework (WBIF). Instrument ten ma pozwolić na lepsze wykorzystanie środków finansowych pochodzących z różnych instytucji przeznaczonych dla Bałkanów Zachodnich i wspierać przede wszystkim projekty służące zintegrowaniu systemów transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych

¹³ Proces berliński to zainicjowana przez Niemcy platforma międzyrządowej współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich, w której biorą udział Austria, Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy oraz Chorwacja i Słowenia oraz Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia i Serbia. W ramach procesu raz w roku odbywają się szczyty szefów państw i rządów oraz przedstawicieli UE (w roku 2014 – w Berlinie, 2015 – w Wiedniu, 2016 – w Paryżu, 2017 – w Trieście). Obecnie to najważniejsze spotkanie przywódców państw członkowskich UE i państw regionu aspirujących do członkostwa.

regionu i ścisłego powiązania ich z UE¹⁴. Z czasem proces berliński zaczął obejmować kolejne obszary współpracy, takie jak bezpieczeństwo czy stabilizacja sytuacji w regionie, poprzez wspieranie procesu rekoncylacji itp.

Niewątpliwie proces berliński przyczynił się do podtrzymania zainteresowania części państw członkowskich Bałkanami Zachodnimi, ale w państwach tego regionu napotyka poważne ograniczenia. Transformacja gospodarki wiąże się z naruszeniem interesów elit rządzących na Bałkanach, które kontrolują społeczeństwo, rozdając miejsca pracy w dominującym w gospodarce sektorze publicznym. Jest też zagrożeniem dla lokalnych oligarchów, którym władze gwarantują monopolistyczną pozycję na rynku i kontrakty rządowe, a tym samym hamują rozwój sektora prywatnego. Efemeryczność procesu berlińskiego z formułą corocznych szczytów premierów utrudnia wypracowywanie długofalowych rozwiązań, które pozwoliłyby na monitorowanie postępów reform czy zapewnienie wsparcia eksperckiego. W konsekwencji wzrosło zaangażowanie Komisji Europejskiej i innych unijnych instytucji w realizację celów procesu, ale to z kolei budzi sprzeciw państw członkowskich niezaangażowanych w ten format współpracy. Odpowiedzią na te wyzwania była strategia KE przedstawiona w lutym 2018 roku, wyraźnie inspirowana rozwiązaniami zaproponowanymi w ramach procesu berlińskiego. Ze względu na użyteczność i elastyczność procesu berlińskiego współpraca w tym formacie będzie jednak kontynuowana, stanowiąc uzupełnienie dla działań unijnych.

Nowa strategia KE – integracja sektorowa drogą do członkostwa

Komisarz do spraw europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji rozszerzeniowych Johannes Hahn, prezentując nową strategię Komisji, stwierdził, że albo Unia Europejska będzie eks-

¹⁴ W latach 2009–2017 WBIF rozdysponował 601 mln euro na granty dla państw bałkańskich.

portować stabilność na Bałkany, albo z tego regionu będzie importować zagrożenia. Właśnie przekonanie o rosnących wyzwaniach w regionie i ograniczonej skuteczności dotychczasowej polityki były głównym impulsem do opracowania nowej strategii. Zakłada ona bowiem stopniowe i sektorowe włączanie państw bałkańskich do systemu regulacyjnego i instytucjonalnego UE.

Większość państw unijnych jest niechętna szybkiemu przyjmowaniu nowych członków, dlatego UE chce pogłębiać współpracę z Bałkanami poprzez integrację sektorową.

Priorytety i działania zaproponowane przez Komisję w nowej strategii wskazują na wyraźną inspirację propozycjami wypracowanymi w ramach procesu berlińskiego. Sześć kluczowych obszarów wyróżnionych przez KE w polityce wobec Bałkanów to bezpieczeństwo i migracja, wzmacnianie rozwoju społeczno-gospodarczego, spójność infrastrukturalna, agenda cyfrowa, proces pojednania i dobrosąsiedzkie stosunki oraz rządy prawa. Tylko ten ostatni priorytet nie był przedmiotem współpracy w ramach procesu berlińskiego.

Realizacja strategii ma wzmacniać istniejące już platformy współpracy UE–Bałkany, takie jak Wspólnota Energetyczna czy Wspólnota Transportowa¹⁵ oraz zapowiada powołanie nowych, np. dialog o wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Państwa bałkańskie mają być także stopniowo włączane do spotkań przedstawicieli państw unijnych na różnych szczeblach. Instytucje z państw bałkańskich mają również brać udział w pracach swoich unijnych odpowiedników dotyczących m.in. polityki transportowej, regulacji rynku energii czy pro-

¹⁵ Wspólnota Energetyczna ustanowiona w 2005 pomiędzy UE a państwami bałkańskimi oraz Mołdawią i Ukrainą zakłada rozszerzenie unijnego wewnętrznego rynku energii na te kraje. Wspólnota Transportowa powołana w 2017 roku zakłada stopniową integrację rynków transportowych w zakresie regulacyjnym i infrastrukturalnym sześciu państw bałkańskich i UE.

gramu Creative Europe. Zaproponowano także zwiększenie zakresu działań dostępnych dla Bałkanów w programie Erasmus Plus czy w Instrumencie Łącząc Europę. Znaczna część strategii dotyczy kwestii bezpieczeństwa i ścisłej współpracy państw bałkańskich z takimi instytucjami jak Europol, Eurojust itp. Zadeklarowano też wsparcie procesu harmonizacji regulacji bałkańskich z normami unijnymi, np. w oparciu o koncepcję Regionalnego Obszaru Gospodarczego. W kluczowym dla przygotowania do członkostwa obszarze dotyczącym rządów prawa przedstawiono działania zakładające przede wszystkim wzmocnienie monitoringu reform wymiaru sprawiedliwości, wolności mediów i przestrzegania zasad praworządności.

Perspektywy

Inicjatywy instytucji unijnych i państw członkowskich wobec państw bałkańskich to jasny sygnał dla tamtejszych społeczeństw i elit politycznych rozczarowanych dotychczasowymi osiągnięciami w procesie integracji europejskiej, świadczący o tym, że UE wciąż jest zainteresowana ich regionem. W najbliższych miesiącach obecny poziom intensywnych relacji unijno-bałkańskich zostanie zapewne utrzymany. W opublikowanych w kwietniu br. raportach dotyczących postępów reform KE zarekomendowała Radzie Europejskiej rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią. Decyzja w tej sprawie ma zostać podjęta w czerwcu. W lipcu br. w Londynie odbędzie się szczyt procesu berlińskiego, którego priorytetem będą kwestie dotyczące bezpieczeństwa i walki z korupcją oraz procesu pojednania i rozwiązywania sporów bilateralnych. Zapowiedziano także kontynuację działań w ramach tej platformy – kolejny szczyt zorganizowany zostanie w Warszawie w 2019 roku. W kwietniu br. w Skopje odbył się Szczyt Cyfrowy, inaugurujący pogłębienie współpracy między UE a Bałkanami również w tej dziedzinie. Spotkania dotyczące agendy cyfrowej mają od tej pory odbywać się raz w roku.

Kwestie bałkańskie to priorytet bułgarskiej prezydencji w Radzie UE i trzech kolejnych prezydencji – austriackiej w 2018 roku oraz rumuńskiej i chorwackiej w 2019 roku. Jednocześnie wyraźnie widać, że większość państw unijnych jest niechętna szybkiemu przyjmowaniu nowych członków i przedstawieniu atrakcyjnego pakietu korzyści, także finansowych, państwom bałkańskim, by zmotywować je do wdrażania reform. Przejawia się to m.in. w programie szczytu w Bułgarii, który pierwotnie miał nawiązywać do kluczowego dla polityki rozszerzenia szczytu w Salonikach, ale wobec oporu państw członkowskich zrezygnowano w ogóle z podejmowania tematu kolejnego rozszerzenia.

Sektorowa integracja zaproponowana przez KE jako główny element unijnej oferty wobec państw Bałkanów Zachodnich ma pozwolić na utrzymanie tych krajów w orbicie wpływów unijnych w kluczowych dla Unii obszarach, zanim spełnią one warunki członkostwa w zakresie rządów prawa. Takie podejście zakłada, że stopniowe włączanie państw bałkańskich w unijne struktury współpracy wymusi na lokalnych rządach wprowadzenie reform demokratycznych i wolnorynkowych. Koncepcja ta nie bierze pod

uwagę jednak kilku zasadniczych ograniczeń. W UE wciąż zdaje się przeważać myślenie, że państwa regionu nie mają alternatywy dla integracji z UE i NATO, a lokalne elity polityczne w swoim własnym interesie powinny podjąć wysiłki reformatorski. Wbrew temu wyobrażeniu w regionie wzrasta przekonanie, że inni silni aktorzy, tacy jak Chiny czy Turcja, mogą stanowić atrakcyjną alternatywę dla słabnącej UE, tym bardziej że nie stawiają żadnych wstępnych warunków współpracy. Przede wszystkim jednak bałkańskie elity polityczne czerpią korzyści właśnie z niedokończonego procesu transformacji, a wdrożenie reform demokratycznych i wolnorynkowych podważyłoby ich kluczową pozycję w systemie polityczno-gospodarczym. W sytuacji gdy UE wciąż stara się unikać otwartej krytyki elit działających sprzecznie z zasadami demokracji, a przede wszystkim nie jest skłonna wyciągać konsekwencji wobec polityków sięgających po nacjonalistyczną retorykę i autokratyczne praktyki – szanse na konsolidację rządów prawa w regionie są niewielkie. To właśnie słabość instytucji państwa prawa stanowi główną przeszkodę dla szybszego rozwoju gospodarczego regionu. W konsekwencji skuteczność obecnych działań UE wobec Bałkanów będzie ograniczona.

Tabela 1. Zaawansowanie państw Bałkanów Zachodnich w procesie integracji europejskiej

Państwo	Podpisanie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA)	Wniosek o członkostwo	Status państwa kandydującego	Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych	Stan negocjacji akcesyjnych
<i>Chorwacja</i>	2001	2004	2005	2005	<i>Członek UE od 2013</i>
Czarnogóra	2007	2008	2010	2012	30 rozdziałów otwartych 3 wstępnie zamknięte
Serbia	2008	2009	2012	2014	12 rozdziałów otwartych 2 wstępnie zamknięte
Macedonia	2001	2004	2005		
Albania	2006	2009	2014		
Bośnia i Hercegowina	2008	2016			
Kosowo	2015				

Tabela 2. Wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze w 2017 roku

Państwo	Liczba ludności w mln	PKB <i>per capita</i> wg parytetem siły nabywczej jako % średniej unijnej	Wzrost PKB w 2017	Bezrobocie	Dług publiczny jako % PKB
<i>Chorwacja</i>	4	60%	2,8%	9,1%	78%
Czarnogóra	0,6	45%	3,9%	17,2%	65,1%
Serbia	7	37%	2,0%	13,5%	61,5%
Macedonia	2	37%	1,7%	22,2%	38,7%
Albania	2,8	29%	4%	14,2%	68,2%
Bośnia i Hercegowina	3,5	32%	b.d.	20,5%	39,1%
Kosowo	1,9	b.d.	b.d.	27,5%	16,6%

Źródło: Eurostat

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Mateusz Gniazdowski,

Jakub Groszkowski

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl