

Blżej Zachodu? Polityka zagraniczna Serbii po rosyjskiej inwazji na Ukrainę

Bogdan Zawadewicz

W ostatniej dekadzie politykę zagraniczną Belgradu determinowały kluczowe dylematy dotyczące kształtu państwa, m.in. kwestia Kosowa oraz dążenie do balansowania między głównymi aktorami obecnymi na Bałkanach – Zachodem, Rosją i Chinami. Serbskie elity starały się rozgrywać i równoważyć wpływy tych graczy w celu czerpania korzyści zarówno dla siebie, jak i – częściowo – dla państwa. Inwazja Rosji na Ukrainę istotnie zmniejsza ich pole manewru. Znalazły się one pod presją Zachodu, który chce, by Belgrad prowadził politykę zagraniczną zgodną z jego linią oraz ograniczał powiązania z Moskwą. Mimo symbolicznych gestów wsparcia wobec Kremla serbskie władze zdają się coraz bardziej świadome, że rosyjski potencjał ochrony ich interesów maleje. Choć w niektórych obszarach Moskwę może zastąpić Pekin, to ostatecznie przyspieszy i pogłębi się zbliżenie Serbii ze strukturami zachodnimi.

Uwarunkowania polityki zagranicznej

Serbską politykę zagraniczną definiuje fundamentalny dylemat dotyczący pożądanego kształtu państwa. Jego przedmiotem pozostaje stosunek do kwestii niepodległości Kosowa i – w mniejszym stopniu – do sytuacji bośniackich Serbów w Bośni i Hercegowinie (BiH) oraz relacji ze światem zachodnim. W lokalnym polu władzy główną oś podziałów wyznaczają dwie koncepcje budowy nowoczesnego państwa, które określają ramy działania dla miejscowych elit. Jedna z nich zakłada podjęcie intensywnych starań na rzecz integracji z UE i głębokiej konwergencji prawno-instytucjonalnej Serbii ze strukturami europejskimi. W obecnych warunkach wymagałoby to jednak „normalizacji” stosunków z Prisztiną, a w dłuższej perspektywie – uznania niezawisłości Kosowa. Alternatywą jest zarzucenie wysiłków modernizacyjnych opartych na zachodnich wzorcach i przyjęcie kursu na balansowanie między Zachodem, Rosją i Chinami w nadziei, że w wyniku jakichś radykalnych globalnych przewartościowań pojawi się szansa na reintegrację Kosowa i Republiki Serbskiej, nawet jeśli ta perspektywa wydaje się dziś skrajnie mało prawdopodobna.

Od dekady politykę zagraniczną i bezpieczeństwa państwa kształtują sprawująca niemal absolutną władzę Serbska Partia Postępowa (SNS), jej lider Aleksandar Vučić oraz koalicyjna Serbska Partia Socjalistyczna (SPS). Jak dotąd starali się oni wybierać strategię mniej lub bardziej skutecznego rozgrywania głównych globalnych ośrodków władzy w celu uzyskania różnych koncesji przy jednoczesnym



unikaniu pełnej integracji z którymkolwiek z nich (tzw. peryferia stykowa). Postępowanie to nawiązuje pośrednio do działań Jugosławii w okresie zimnej wojny – jako przedstawiciel ruchu państw niezaangażowanych utrzymywała ona wówczas silną pozycję międzynarodową, sprawnie balansując pomiędzy blokami. Obecnie orientacja polityki zagranicznej Belgradu wynika z jednej strony z dążenia elit do traktowania kraju jako rezerwuaru korzyści materialnych, a z drugiej – z ich myślenia o ładu międzynarodowym w kategoriach realistycznych. Dominuje przekonanie, że stosunków pomiędzy państwami nie definiuje system norm i wartości, lecz są one raczej wynikiem gry interesów prowadzonej przez największych graczy.

Podglebiem dla strategii balansowania jest zakorzeniony w społeczeństwie serbskim bardzo silny resentyment oparty na postrzeganiu relacji z Zachodem w ostatnich

„ Na potencjał polityki zagranicznej Serbii wpływa jej peryferyjny status gospodarczy, będący wynikiem niedoboru zasobów ekonomicznych i pozostawania poza zachodnimi strukturami integracyjnymi.

trzech dekadach jako serii upokorzeń (rozpad Jugosławii, pauperyzacja w wyniku zachodnich sankcji, bombardowania przez siły NATO w 1999 r., utrata Kosowa, konieczność współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii w Hadze). Zarazem te nastroje wśród obywateli są podtrzymywane przez elity władzy i kontrolowane przez nie media (oraz część opozycyjnych mediów prawicowych), a także wykorzystywane do legitymizowania współpracy z Rosją i Chinami. Kraje te często przeciwstawia się Zachodowi jako kwestionujących jego hegemonię sojuszników Belgradu, broniących jego interesów na arenie międzynarodowej.

Na potencjał polityki zagranicznej Serbii w znacznym stopniu wpływa jej peryferyjny status gospodarczy w Europie, będący wynikiem niedoboru zasobów ekonomicznych, dryfu rozwojowego i pozostawania poza euroatlantyckimi strukturami integracyjnymi. Mimo relatywnie korzystnego położenia geograficznego i dobrych połączeń z głównymi europejskimi ośrodkami gospodarczymi kraj ma ograniczony dostęp do najważniejszych zachodnich zasobów finansowych (np. unijnych funduszy spójności), a zarazem nie może współkształtować strategii Zachodu wobec regionu. Perspektywy zmiany tego stanu rzeczy były dotąd bardzo mgliste – ideę członkostwa w NATO odrzuca zdecydowana większość społeczeństwa, a proces integracji z UE postępuje wyjątkowo wolno i dotyczy przede wszystkim obszarów gospodarczych i handlowych – istotnych dla samej Brukseli.

W warunkach peryferyjności i braku realnych szans na zmianę status quo koncepcja balansowania między mocarstwami służy również legitymacji elit władzy. Promują one narrację o tym, że tak prowadzona polityka przyniosła Serbii w ostatniej dekadzie „złoty okres” rozwoju gospodarczego, charakteryzujący się wzrostem płac, napływem inwestycji zagranicznych i realizacją dużych projektów infrastrukturalnych. W rzeczywistości kraj nie tylko nie doganiał Europy Zachodniej, lecz także niemal nie zniwelował dysproporcji ekonomicznych względem sąsiedniej Chorwacji. O ile w 2013 r. średni poziom serbskiego PKB *per capita* był niższy od chorwackiego o 38%, o tyle do 2021 r. różnica ta zmniejszyła się zaledwie o 2 p.p.¹ Choć Serbia ma o 75% więcej mieszkańców niż Chorwacja, to gospodarka drugiego z tych państw wyprzedza aktualnie serbską o 7,6%.

Zamiast na modernizacji i redukowaniu zapóźnień technologicznych rządzący skupili się na zaciąganiu kredytów u podmiotów spoza Europy – głównie z Chin – na wielkie i niekoniecznie opłacalne przedsięwzięcia infrastrukturalne (np. linię kolejową Belgrad–Budapeszt). Brak realnych reform, patologie i nadużycia systemu władzy, hojne subwencjonowanie inwestycji zagranicznych o niskiej wartości dodanej, zwiększające się zadłużenie państwa oraz pozostawanie na peryferiach europejskiego systemu

¹ Dane za instytucjami Državni zavod za statistiku (gov.hr) i Republički zavod za statistiku Srbije.

ekonomicznego powodują, że Serbia – mimo swoich ambicji i potencjału demograficznego – nie ma obecnie szans na przyspieszenie wzrostu gospodarczego do tempa pozwalającego jej odgrywać rolę lidera politycznego Bałkanów Zachodnich, do której aspiruje.

Trudne relacje z Zachodem

W wymiarze formalnym stosunki Serbii z Zachodem zostały zdefiniowane przez dwa kluczowe wydarzenia – uzyskanie przez nią w 2012 r. statusu kandydata do UE i rozpoczęcie w 2014 r. rozmów akcesyjnych z Brukselą. Aktualnie otwarte są 22 z 35 rozdziałów negocjacyjnych, z czego zaledwie dwa (nauka i badania oraz edukacja i kultura) wstępnie zamknięto. Proces integracji w ostatnim czasie utknął jednak w martwym punkcie i sprowadzał się jedynie do ogólnikowych deklaracji formułowanych przez władze państwa i przedstawicieli Unii. Będąca warunkiem wejścia do wspólnoty normalizacja relacji Belgradu z Prisztiną wciąż napotyka trudności. Serbscy liderzy polityczni wykorzystują to zagadnienie do wzmacniania swojego wizerunku obrońców interesów narodowych, poszukując przy tym wsparcia ze strony nieuznających Kosowa Rosji i Chin.

We wrześniu 2013 r. weszła w życie umowa stowarzyszeniowa tworząca strefę wolnego handlu i zobowiązująca Belgrad do har-

Polityka rozszerzenia UE była jednym z czynników, które przyczyniły się do rozwoju reżimów hybrydowych i stagnacji w regionie Bałkanów Zachodnich.

monizacji swojego ustawodawstwa z przepisami unijnymi. Pozwoliło to pogłębić integrację serbskiej gospodarki z unijną przez otwarcie jej na napływ zachodniego kapitału. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne z UE osiągnęły w latach 2010–2020 wartość 17,5 mld euro, co stanowiło 68% wszystkich BIZ w Serbii. Dynamicznie wzrósł też – z 5 mld euro w 2012 r. do 14 mld euro w 2021 r. – serbski eksport do państw wspólnoty (dla porównania w 2021 r. do Rosji sprzedano dobra warte 840 mln euro, a do Chin – 820 mln euro). Ponadto w wyniku przejęć w sektorze bankowym, do których doszło w ciągu ostatnich pięciu lat, właścicielami 75% udziałów na lokalnym rynku stały się banki z Zachodu, co znacząco zwiększa zależność kapitałową państwa od tej części świata. Belgrad korzysta także z możliwości pozyskiwania relatywnie tanich, ale obwarowanych pewnymi warunkami kredytów rozwojowych od takich instytucji jak Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW).

Serbskie elity rządzące nie wykazywały jak dotąd zainteresowania podjęciem poważnego wysiłku transformacyjnego, stanowiącego warunek zacieśnienia więzi z UE, gdyż ograniczyłoby to ich pole do zawłaszczania środków publicznych oraz kontrolowania określonych sektorów gospodarki². Zamiast tego wykorzystują negocjacje akcesyjne do legitymizacji własnego modelu ekonomicznego i zapewniania stabilności finansowej reżimu. Choć zbliżanie się do członkostwa w Unii powinno prowadzić do konwergencji prawno-instytucjonalnej – zwłaszcza w zakresie rządów prawa, demokracji i praw człowieka – to postępy w tych obszarach są znikome, a w wielu przypadkach można wręcz mówić o regresie. Do rozwoju systemów hybrydowych na Bałkanach Zachodnich mogła się zresztą przyczynić sama polityka rozszerzenia UE – kraje regionu są co prawda zorientowane prozachodnio i gwarantują stabilność na półwyspie, lecz jednocześnie nie budują demokratycznych instytucji państwa prawa³.

² Zob. np. J. Veljkovic, A. Djordjevic, *Firm Linked to Minister's Father Paid Less for Arms*, Balkan Insight, 19.09.2019, balkaninsight.com.

³ D. Pavlović, *Is European Enlargement Policy a Form of Non-Democracy Promotion?*, „Journal of International Relations and Development”, 2023, s. 1–23.

Za stagnację Serbii w pewnej mierze odpowiada również Bruksela, która w ostatnich latach kładła coraz mniejszy nacisk na reformy instytucjonalne w tym kraju⁴, a skupiała się na kwestiach politycznych i handlowych. UE oczekiwała od Belgradu podtrzymania stabilności w regionie, tj. normalizacji stosunków z Kosowem przez implementację tzw. porozumienia brukselskiego z 2013 r.⁵ oraz neutralizowania separatystycznych tendencji bośniackich Serbów. W zamian za to część unijnych przywódców była skłonna ignorować nadużycia tamtejszych władz. Elity w Belgradzie utrzymywały ścisłe więzi polityczne z Zachodem, a zarazem podsycaly wymierzone w niego resentymenty w społeczeństwie. Przyczynili się do tego sami europejscy aktorzy, którzy w momencie powstania SNS w 2008 r. uznali wywodzących się ze środowisk radykalnych i nacjonalistycznych liderów partii za nową umiarkowaną pravicową siłę o orientacji prozachodniej⁶. Liczne interakcje z zachodnimi przywódcami (np. z byłą kanclerz Angelą Merkel czy działaczami Europejskiej Partii Ludowej, do której należy SNS) pozwalały prezydentowi Serbii uzyskać dodatkową legitymizację. Media prorządowe kreowały go na polityka światowego formatu, sprawnie balansującego pomiędzy mocarstwami, dzięki czemu Belgrad rzekomo odzyskiwał podmiotowość na arenie międzynarodowej. Samemu Vučićowi ułatwiło to konsolidację systemu władzy, ochronę interesów partyjnych i rozbudowę sieci klientelistycznych, co prowadziło do dalszej erozji standardów demokratycznych⁷.

Trwający kryzys gospodarczy i energetyczny na świecie sprawia, że znacznie pogłębia się uzależnienie Serbii od Zachodu, zwłaszcza w wymiarze finanso-

Media prorządowe kreują prezydenta Aleksandra Vučića na polityka światowego formatu, dzięki któremu Serbia odzyskuje podmiotowość na arenie międzynarodowej.

wym. Przyczynia się do tego szybko rosnący deficyt na rachunku obrotów bieżących (w 2022 r. wyniósł on ok. 8,4% PKB, podczas gdy rok wcześniej – 4,4%), napędzany wzrostem kosztów importu surowców i energii elektrycznej. Wskaźnikiem obrazującym stopień zależności serbskiej gospodarki od napływu środków z zewnątrz jest również utrzymująca się wysoka ujemna pozycja inwestycyjna netto państwa – na poziomie 80% PKB (zobowiązania finansowe kraju są znacznie wyższe niż jego zagraniczne aktywa). Pod koniec 2022 r. w obliczu problemów z dostępem do kapitału zagranicznego Belgrad zwrócił się do MFW o uruchomienie elastycznej linii kredytowej (*stand-by arrangement*) w wysokości 2,4 mld euro w zamian za obietnicę przeprowadzenia określonych reform strukturalnych w energetyce⁸. Poza profesjonalizacją zarządzania w najważniejszych spółkach państwowych z tego sektora, czyli Srbijagas i EPS (Elektroprivreda Srbije), rząd zobowiązał się do podniesienia cen prądu i gazu. Dzięki inwestycjom ma się również zwiększyć efektywność produkcji energii elektrycznej, co powinno przynajmniej częściowo obniżyć deficyt na rachunku obrotów bieżących. W grudniu 2022 r. UE przygotowała pakiet energetyczny dla Bałkanów Zachodnich (Energy Support Package). W jego ramach Serbia otrzyma 165 mln euro bezzwrotnej pomocy finansowej na walkę ze skutkami kryzysu energetycznego (chodzi np. o wzrost cen dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych). Uzyska też dostęp do puli 500 milionów euro unijnych grantów i gwarancji finansowych

⁴ S. Richter, N. Wunsch, *Money, Power, Glory: The Linkages Between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans*, „Journal of European Public Policy”, nr 27/2020, z. 1, s. 41–62.

⁵ Zawarte przez Kosowo i Serbię porozumienie składa się z 15 paragrafów i odnosi się m.in. do kwestii utworzenia Związku Gmin Serbskich (obejmującego 10 gmin zamieszkałych przez Serbów), a także policji, edukacji, planowania przestrzennego, gospodarki, kultury, służby zdrowia oraz telekomunikacji i energetyki. Więcej na temat dialogu serbsko-kosowskiego i problemów z realizacją porozumienia brukselskiego zob. M. Szpala, *Zakładnicy dialogu. Proces normalizacji stosunków serbsko-kosowskich*, „Komentarze OSW”, nr 214, 8.06.2016, osw.waw.pl.

⁶ Zob. film dokumentalny *SNS – Początek 2008* (Dokumentarni film – „SNS: Početak – 2008.”), N1, youtube.com.

⁷ *Freedom House: Western Balkan countries remain hybrid regimes, decline for Serbia and BiH*, European Western Balkans, 20.04.2022, europeanwesternbalkans.com.

⁸ *Republic of Serbia: Third Review Under the Policy Coordination Instrument, Request for a Stand-By Arrangement, and Cancellation of the Policy Coordination Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Serbia*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 20.12.2022, imf.org.

rozdysponowanych w państwach regionu objętych instrumentem Western Balkans Investment Framework (WBIF), który wspiera dywersyfikację źródeł dostaw gazu, transformację energetyczną i inwestycje w sektorze energii odnawialnej⁹. To z WBIF pochodzi także największa w historii dotacja bezzwrotna dla Serbii – 598 mln euro – udzielona w grudniu ub.r. na modernizację linii kolejowej Belgrad–Nisz¹⁰.

Pomimo pogłębiającego się strukturalnego uzależnienia ekonomicznego od Zachodu poparcie Serbów dla zbliżenia z UE znalazło się

” W obliczu postępującej międzynarodowej izolacji Rosji erozji ulega potencjał podtrzymywania sojuszu taktycznego z Moskwą.

w ostatnich miesiącach na rekordowo niskim poziomie. Według badań sondażowych za członkostwem w Unii opowiada się jedynie 35–40% obywateli, a za akcesją do NATO – zaledwie 4–5%. Tylko 8% respondentów akceptuje integrację ze strukturami wspólnoty pod warunkiem uznania niepodległości Kosowa¹¹. Zaangażowanie podmiotów z Zachodu w Serbii społeczeństwo coraz częściej postrzega jako przejaw jego hipokryzji i neokolonialnego podejścia. Jest to zarzut częściowo uzasadniony – duże zachodnie korporacje inwestujące w kraju wchodzą w bliskie relacje z rządzącymi i w zamian za hojne subwencje i korzystne warunki prowadzenia biznesu (m.in. możliwość obchodzenia standardów ekologicznych i pracowniczych) oferują zatrudnienie w fabrykach protegowanym lokalnych struktur partyjnych¹² i wzmacniają instrumenty kontroli władz SNS nad jej członkami.

Erozja sojuszu taktycznego z Moskwą

Kształt stosunków serbsko-rosyjskich był przez ostatnie lata wypadkową kalkulacji elit politycznych Serbii, dotyczących Zachodu oraz strategicznych interesów Rosji na Bałkanach. Belgrad potrzebował Moskwy do wzmacniania swojej pozycji negocjacyjnej w kwestii Kosowa. Z kolei Kremlowi współpraca ta stwarzała możliwości destabilizacji sytuacji w regionie i odwracała uwagę Zachodu od obszarów istotniejszych dla Moskwy.

Relacje Serbii z Rosją mają wymiar historyczny i kulturowy, co pozwala promować wszelkie formy kooperacji jako wyraz „braterskich stosunków”. Przekonaniu o przyjaznej postawie Moskwy szczególnie sprzyja propagowanie przez nią postulatów blokowania uznania niepodległości Kosowa oraz obrony interesów bośniackich Serbów.

Ceną za poparcie polityczne ze strony Rosji była zgoda na jej ekspansję w sektorze energetycznym. W 2008 r. podpisano wieloletnią umowę o współpracy w tej dziedzinie, która otworzyła drogę do przejścia przez Gazprom Nijft’ kluczowej serbskiej spółki petrochemicznej Naftna Industrija Srbije (NIS). W zamian za to – zgodnie ze słowami ówczesnego prezydenta Borisa Tadića – Rosjanie obiecali wsparcie w Radzie Bezpieczeństwa ONZ dla interesów Belgradu (mowa zwłaszcza o niedopuszczaniu do uznania niezawisłości Kosowa)¹³. Obecnie rosyjskie podmioty nie tylko kontrolują krajowe zasoby

⁹ *Energy Support Package for the Western Balkans*, Western Balkans Investment Framework, 5.12.2022, neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu.

¹⁰ Ostateczna umowa ma zostać podpisana w lutym tego roku. Inwestycja ma kosztować ok. 2,78 mld. Oprócz grantu w ramach Western Balkans Investment Framework będą ją finansowały Europejski Bank Inwestycyjny (zatwierdzona już pożyczka w wysokości 1,18 mld euro) oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (kredyt do 550 mln euro).

¹¹ Należy jednak zaznaczyć, że przeprowadzane po 24 lutego badania opinii publicznej wyrażają chwilowe nastroje i emocje społeczne, na które duży wpływ miały rosyjska inwazja na Ukrainę i zwiększona obecność prorosyjskiej propagandy w głównych serbskich mediach. Doprowadziło to do jeszcze większej radykalizacji i polaryzacji społecznej i politycznej. *Србија, лето 2022. – противљење увођењу санкција Русији порасло са 82,2 на 84 одсто. Чланство Србије у НАТО подржава 4,3 одсто, а противи му се 88,1 одсто*, Nova srpska politička misao, 31.07.2022, nspm.rs.

¹² D. Pavlović, *The Moneywasting Machine. Five Months Inside Serbia's Ministry of Economy*, CEU Press, 2022.

¹³ R. Balać, *Privatizacija Naftne industrije Srbije – posao ili promašaj veka*, Danas, 16.12.2020, danas.rs.

gazu i infrastrukturę przesyłową¹⁴, lecz także posiadają połowę udziałów w jedynym w Serbii magazynie błękitnego paliwa w Banatskim Dvorze. Moskwa wykorzystuje te aktywa do ochrony swoich interesów. Przyjazne stosunki między państwami symbolizuje istniejące od 2012 r. serbsko-rosyjskie Centrum Humanitarne w Niszu. Formalnie zajmuje się ono m.in. organizowaniem szkoleń dla pracowników obrony cywilnej, ale powszechnie uznawane jest za ekspozyturę rosyjskiego wywiadu¹⁵.

W oparciu o bliskie więzi polityczne i energetyczne Moskwa w ostatnich latach rozbudowywała swoje wpływy w serbskiej przestrzeni medialnej, naukowej, kulturalnej i sektorze pozarządowym (cerkiew prawosławna). W debacie publicznej poglądy prorosyjskie reprezentuje zarówno większość mediów rządowych, jak i część opozycyjnych. Dominującą narracją jest krytycyzm wobec Zachodu, który w wersji radykalnej kreowany jest na zagrażającego bezpieczeństwu państwa sojusznika i sponsora władz w Prisztinie oraz bośniackich elit z Sarajewa w kontraście do Rosji – jedyne realnego i sprawdzonego obrońcy interesów Serbii. Znajduje to odzwierciedlenie w wysokiej popularności prezydenta Władimira Putina wśród Serbów. W czerwcu 2022 r. ponad 45% respondentów miało o nim pozytywne zdanie, a ok. 40% wskazało jako najbliższego partnera Rosję (30% – UE)¹⁶. Vučić od lat podkreśla swoje wyjątkowe relacje z Putinem, co uwiarygadnia go w oczach bardziej prorosyjskiej części elektoratu¹⁷.

W tej atmosferze główne media od czasu rozpoczęcia przez Rosję inwazji na Ukrainę propagowały tezę Moskwy o słuszności tej de-

Postawy prorosyjskie w społeczeństwie są w dużym stopniu funkcją stosunku Serbów do Zachodu i mają podłoże godnościowe oraz kompensacyjne.

cyzji i krytykowały Zachód – mimo oficjalnie neutralnej pozycji Serbii względem wojny. Skutkowało to licznymi prorosyjskimi demonstracjami na ulicach Belgradu. Tego typu postawy niekoniecznie wynikają jednak z aprobaty społeczeństwa dla agresji, lecz po części mają źródło w jego stosunku do Zachodu i podłoże godnościowe (kompensacyjne). Ponadto po kilku miesiącach od wybuchu konfliktu zbrojnego w krajowych środkach masowego przekazu da się usłyszeć bardziej umiarkowane głosy na jego temat. Coraz rzadziej określają też one inwazję mianem „specjalnej operacji wojskowej”, a częściej krytykują słabość armii agresora.

W relacjach Belgradu z Moskwą okresowo występują również istotne napięcia, które najczęściej wynikają z – idących w poprzek podziałów partyjnych – sporów wewnątrz koalicji rządzącej między frakcją prozachodnią i prorosyjską (reprezentowaną przez wielu funkcjonariuszy resortów siłowych). Za sztandarowy przykład kryzysu można uznać ujawnienie w 2019 r. współpracy kontrolowanych przez elity serbskich firm zbrojeniowych z państwami NATO przy sprzedaży Kijowowi pocisków moździerzowych wyprodukowanych przez państwową spółkę Krušik¹⁸. Sprawa eksportu serbskiej broni na Ukrainę powróciła wraz z inwazją na ten kraj oraz upublicznieniem w mediach zdjęć takiego uzbrojenia przejętego przez wojska rosyjskie. Tego typu powtarzające się zgrzyty w relacjach pokazują, że Serbowie są gotowi podejmować działania godzące w interesy Moskwy, o ile widzą w nich wystarczające korzyści dla siebie.

¹⁴ Serbski odcinek TurkStreamu należy do serbsko-rosyjskiego konsorcjum GasTrans, w którym Rosjanie mają 51% udziałów, a 49% – państwowy Srbijagas. W 2021 r. 84% zapotrzebowania na gaz zostało pokryte z eksportu gazu z Rosji, pozostałe 16% pochodzi ze źródeł krajowych. *Енергетски биланс републике србије за 2022. Годину*, Ministerstwo Górnictwa i Energetyki, mre.gov.rs.

¹⁵ M. Zivanovic, *Russian Centre in Serbia Scorns Espionage Claims*, Balkan Insight, 11.09.2017, balkaninsight.com.

¹⁶ I. Petronijević Terzić, *Demostat: Građani prepoznaju EU kao najvećeg donatora i investitora, emotivno više vezani za Rusiju*, Demostat, 29.06.2022, demostat.rs; *Србија, лето 2022...*, op. cit.

¹⁷ M. Szpala, *Serbia wobec Rosji – przedwyborcza gra na czas*, OSW, 11.03.2022, osw.waw.pl.

¹⁸ Z. Parafianowicz, A. Deneka, B. Godusławski, M. Miłoś, *Jak wmontowano Polskę w sprzedaż serbskiej broni na Ukrainę*, Dziennik Gazeta Prawna, 19.12.2019, biznes.gazetaprawna.pl.

Napaść na Ukrainę uruchomiła pewne procesy ograniczania przez Serbię powiązań z Rosją. Belgrad wspiera Ukrainę w jej walce o zachowanie integralności terytorialnej – nie uznaje aneksji Krymu, Donbasu i południowych regionów tego kraju. Mimo że nie wprowadził sankcji względem Rosji, to już odczuwa ich negatywne skutki. Kontrolowana przez nią NIS boryka się z ograniczeniem możliwości importu rosyjskiej ropy przez rurociąg JANAF za pośrednictwem terminali naftowych w Chorwacji¹⁹. Słabnie też kooperacja w obszarze wojskowości – ze względu na zachodnie restrykcje nie dochodzą do skutku zakontraktowane w Rosji zakupy broni.

Chiny w zastępstwie Rosji?

Dynamiczny rozwój relacji serbsko-chińskich po 2010 r. wynikał z jednej strony z rosnącego zainteresowania ChRL inwestycjami na peryferiach UE, a z drugiej – z chęci pozyskania przez Belgrad kolejnego partnera do polityki balansowania. Od momentu akcesji do wspólnoty Rumunii i Bułgarii (w 2007 r.) oraz Chorwacji (w 2013 r.) zaczęły do nich napływać znaczne środki unijne, stymulujące rozwój sektorów transportowego i energetycznego. Stworzyło to ryzyko odłączenia Serbii od europejskich szlaków transportowych, a co za tym idzie – od zachodniego kapitału. Aby zniwelować te dysproporcje, konieczne należało wdrożyć inwestycje. Belgrad liczył, że środki z Chin nie tylko sfinansują budowę infrastruktury, lecz także przyniosą korzyści elitom rządzącym – w przeciwieństwie do wymagających wyższych standardów transparentności funduszy z Zachodu.

Aby zrealizować swoje cele, Serbia dołączyła do chińskich inicjatyw Pasa i Szlaku oraz w formacie 16/17+1. W latach 2010–2019 inwestycje z ChRL w tym kraju osiągnęły wartość ok. 1,6 mld euro, a kredyty udzielone na rozwój tamtejszej infrastruktury – ok. 7 mld euro. Choć środki te zostały rozdysponowane w sposób całkowicie nieprzejrzysty i trafiły w istotnej części do dysydentów, to uwiarygodniły narrację o modernizacji państwa²⁰. Niestety, chińskie projekty były drogie i cechowała je mała wartość dodana dla gospodarki oraz niskie standardy ekologiczne i dotyczące praw pracowniczych.

Chiny mogą potencjalnie zająć miejsce Rosji w niektórych obszarach serbskiej polityki zagranicznej, w szczególności w kwestii kosowskiej oraz współpracy wojskowej.

Współpracę zacieśniano m.in. w obszarze cyfryzacji. Huawei stał się kluczowym graczem na lokalnym rynku telekomunikacyjnym, dostarczającym państwowej firmie Telekom Srbija komponenty niezbędne do modernizacji sieci. Zgodnie z materiałami ze śledztwa dziennikarskiego chiński podmiot stosował w Serbii rozwinięte praktyki korupcyjne²¹. W ostatnim czasie zaangażował się również w budowę systemu ponad 8 tys. kamer w Belgradzie. Przedsięwzięcie to wzbudza liczne kontrowersje jako instrument zwiększania kontroli nad społeczeństwem. Już w 2021 r. w trakcie masowych protestów antyrządowych służby miały użyć technologii rodem z ChRL do identyfikacji tożsamości manifestantów²².

Kooperację z Chinami Belgrad wykorzystywał także jako dowód na sprawczość państwa w trakcie pandemii COVID-19. Serbia otrzymała od nich znaczną pomoc medyczną w ramach tzw. dyplomacji maseczkowej i szczepionkowej. Dzięki dostawom z ChRL i Rosji znalazła się wśród państw, które najszybciej zdołały zaszczepić obywateli pierwszymi dawkami. Dzieliła się też szczepionkami z innymi

¹⁹ M. Szpala, A. Sadecki, *Serbia: wymuszona rezygnacja z rosyjskiej ropy*, OSW, 13.10.2022, osw.waw.pl.

²⁰ T. Prelec, 'Our brothers', 'our saviours': The importance of Chinese investment for The Serbian government's narrative of economic rebound, „Western Balkans at the Crossroads: Analytical Study 3”, Prague Security Studies Institute, październik 2020, balkancrossroads.com.

²¹ S. Dojčinović, V. Radojević, *Chinese Tech Giant Huawei Had Secret Offshore Contracts With Men Linked to Serbian State Telecom Company*, Organized Crime and Corruption Reporting Project, 25.10.2021, occrp.org.

²² D. Krivokapić, *A Disturbing Marriage: Serbia and China Team Up on Digital Surveillance*, Center for European Policy Analysis, 27.01.2022, cepa.org.

krajami Bałkanów, kreując się na lidera regionu. Prezydent Vučić prezentował wsparcie ze strony Pekinu jako wyraz specjalnych stosunków z nim i kontrastował jego postawę z opieszałością i brakiem solidarności Zachodu. Chiński Sinopharm podjął też decyzję o zlokalizowaniu na terytorium państwa serbskiego fabryki szczepionek. Jej budowę ukończono w maju 2022 r.

Oba państwa rozwijają także współpracę w obszarze wojskowości. Chińskie donacje wojskowe dla Serbii wyniosły od 2014 r.

„Pogłębiające się uzależnienie finansowe od Zachodu oraz erozja ostatnich nitek powiązań z Rosją będą wzmacniały prozachodnią orientację Belgradu.

ok. 7–8 mln euro. W 2020 r. ChRL zrealizowały wartą 19,3 mln dolarów dostawę sześciu dronów CH-92 dla jej armii, a w kwietniu br. dostarczyła cztery baterie systemu obrony powietrznej średniego zasięgu FK-3. Vučić przedstawiał te działania jako element zwiększania bezpieczeństwa kraju w obliczu rosnących napięć między Zachodem a Moskwą. Jednocześnie swoje spółki zarejestrowało w Serbii kilka podmiotów z chińskiego sektora zbrojeniowego znajdujących się na czarnej liście USA ze względu na udział w handlu bronią, m.in. z Iranem czy Koreą Północną²³.

ChRL mogą potencjalnie zająć miejsce Rosji w niektórych obszarach serbskiej polityki zagranicznej. Władze w Belgradzie już wcześniej zapowiadały podpisanie do końca 2022 r. umowy handlowej z Chinami oraz rozważają kolejne zakupy tamtejszego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. ChRL ma też szansę stać się istotnym sojusznikiem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w kwestii kosowskiej. Serbia dostrzega również, że jej zachodni partnerzy mogą postrzegać kapitał chiński lepiej niż rosyjski. Za przykład niech posłuży budowa metra w Belgradzie przez podmioty chińskie i francuskie.

W kierunku porozumienia z Zachodem

W najbliższych miesiącach można się spodziewać podtrzymywania przez Belgrad „specjalnych” relacji z Moskwą, choć będą one miały charakter coraz bardziej fasadowy. Serbskie elity zamierzają zapewne dążyć do zachowania neutralności względem wojny na Ukrainie, aby nie drażnić środowisk prorosyjskich w społeczeństwie. Jednocześnie będą postępować uzależnienie finansowe od Zachodu oraz erozja ostatnich nitek powiązań z Rosją, czyli współpracy energetycznej i wojskowej, co wzmocni prozachodnią orientację kraju.

Na taki kierunek wskazuje kształt wyłonionego w październiku ub.r. rządu. Na kluczowe stanowiska mianowano osoby o profilu technokratycznym i prozachodnim. Tak należy interpretować nominację Tanji Mišević – zwolenniczki harmonizowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Serbii z polityką UE²⁴ – na minister ds. integracji europejskiej, a Dubravki Djedović – byłej szefowej biura Europejskiego Banku Inwestycyjnego w regionie Bałkanów Zachodnich – na szefową resortu energetyki i górnictwa. Widać już pierwsze działania na rzecz dywersyfikacji źródeł dostaw gazu. Trwają prace związane z budową interkonektora gazowego na granicy z Bułgarią i przygotowania do realizacji analogicznego projektu na granicy z Macedonią Północną. Belgrad prowadzi rozmowy z Azerbejdżanem o możliwości zakupu w ciągu kilku lat większych wolumenów błękitnego paliwa²⁵ oraz podejmuje wysiłki w celu zarezerwowania przepustowości w terminalach LNG w Grecji. Przedsięwzięcia te w połączeniu z istniejącą infrastrukturą do przesyłu gazu z kierunku zachodniego (przez Węgry) mogą w perspektywie najbliższych lat doprowadzić do radykalnego ograniczenia zależności od surowca z Rosji.

²³ P. Urošević, *Resare: Kineske vojne kompanije se na Balkanu predstavljaju kao civilne*, Radio Slobodna Evropa, 14.06.2021, slobodnaevropa.org.

²⁴ Mišević: *Nema odustajanja od zajedničke politike sa EU*, PTC – Радио-телевизија Србије, 4.11.2022, rts.rs.

²⁵ V. Spasić, *Serbia to import gas, electricity from Azerbaijan, get oil via Croatia*, Balkan Green Energy News, 22.12.2022, balkangreenenergynews.com.

Z perspektywy świata zachodniego aktualne słabnięcie pozycji Moskwy na Bałkanach Zachodnich stwarza szansę na długotrwałe ustabilizowanie regionu i zapewnienie mu nowych impulsów rozwojowych. Warunkiem tego, żeby za większym podporządkowaniem ekonomicznym Serbii Zachodowi poszła konwergencja prawno-instytucjonalna, jest jednolite oraz akcentujące konieczność reform i zniwelowania wpływów Rosji w kraju stanowisko państw unijnych. W ostatnich miesiącach da się zauważyć większe zainteresowanie USA i UE stworzeniem dla regionu perspektywy integracji ze wspólnotą. Reaktywowano proces berliński, a BiH nadano status kandydata do UE. Bruksela i Waszyngton wspólnie naciskają na normalizację stosunków między Belgradem a Prisztiną. Uznają przy tym część argumentów Serbii, zwłaszcza w odniesieniu do statusu mniejszości serbskiej zamieszkującej północną część Kosowa. Nie należy wykluczać dalszych prób wykorzystania tej kwestii przez Belgrad do lewarowania swojej pozycji względem Unii, lecz – w obliczu rosnącej zależności serbskiej gospodarki od Zachodu – nie wystarczy to do utrzymania kursu na politykę balansowania.

Do dalszego osłabiania relacji z Rosją i wzmacniania więzi gospodarczych z Zachodem mogą także przekonać rządzących badania przeprowadzone niedawno przez Uniwersytet w Belgradzie. Ich wyniki wskazują, że dla ponad 47% respondentów liczą się przede wszystkim interesy ekonomiczne, takie jak rozwój gospodarczy czy wzrost wynagrodzeń, a tylko 23% za kluczowe uważa kwestie o charakterze politycznym (Kosowo, Republika Serbska)²⁶.

²⁶ R. Ranković, *Građanima Srbije ekonomsko blagostanje važnije od očuvanja Kosova*, Glas Amerike VOA, 7.10.2022, glasamerike.net.