



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 176 (1924), 11 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Perspektywy polityki RFN wobec Bałkanów Zachodnich

Lidia Gibadło

*Sprzeciw prezydenta Emmanuela Macrona wobec rozpoczęcia rozmów akcesyjnych Albanii i Macedonii Północnej z UE może skłonić Niemcy do korekty dotychczasowej polityki wobec Bałkanów Zachodnich. RFN będzie próbowała wpłynąć na stanowisko Francji, ale równocześnie może się zdecydować na rozwinięcie stosunków dwustronnych z państwami regionu oraz istniejących form współpracy, w których partnerem może być Polska.*

**Bałkańskie wyzwanie.** Z punktu widzenia RFN przyjęcie państw Bałkanów Zachodnich do UE jest kluczowe dla stabilizacji sytuacji w regionie. Perspektywa członkostwa w Unii ma doprowadzić do rozwiązania lokalnych sporów, a przede wszystkim do normalizacji relacji między Serbią a Kosowem. Pozwoliłoby to wyeliminować ryzyko wybuchu konfliktu zbrojnego na Bałkanach, który mógłby zdestabilizować sytuację w bezpośrednim sąsiedztwie UE.

Dla RFN współpraca z państwami Bałkanów Zachodnich jest ważna również ze względu na eliminację zagrożenia terrorystycznego w Europie. Po zakończeniu konfliktów z lat 90. w regionie zaktywizowały się ruchy islamistyczne jak Al-Kaida i tzw. Państwo Islamskie (PI). Dzięki obecności w tej części kontynentu mogą one wspierać organizacyjnie i finansowo komórki działające na terenie UE. Region jest także miejscem rekrutacji zagranicznych bojowników. Z danych z 2017 r. przedstawionych przez Soufan Center wynika, że do walki po stronie PI w Syrii i Iraku wyjechało ok. 900 mieszkańców Bałkanów Zachodnich, głównie Kosowa oraz Bośni i Hercegowiny, z których do państw pochodzenia powróciło 250 osób.

Niemieckie poparcie dla rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich jest także motywowane ograniczeniem wpływów państw spoza Unii realizujących politykę sprzeczną z jej interesami. Inwestycje i oferty pomocy gospodarczej ze strony Chin, Rosji, Turcji oraz państw Zatoki Perskiej, w przeciwieństwie do wsparcia finansowego UE, nie są obwarowane np. spełnieniem określonych norm środowiskowych czy przestrzeganiem praworządności. Może to skłaniać do wyboru ich oferty, a tym samym grozić wzrostem finansowego uzależnienia regionu od globalnych konkurentów UE. Dodatkowym elementem jest wykorzystywanie przez Rosję lokalnych antagonizmów do eskalowania sporów regionalnych, co sprzyja destabilizacji sytuacji w sąsiedztwie Unii.

Niemcom zależy również na rozwijaniu współpracy gospodarczej z regionem. RFN jest jednym z głównych partnerów handlowych dla państw Bałkanów Zachodnich. W 2018 r. obroty handlowe RFN z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą, Kosowem, Macedonią Północną oraz Serbią wyniosły 11,3 mld euro. Region jest ważny z punktu widzenia deficytu na niemieckim rynku pracy. Z badań Federalnego Urzędu Statystycznego wynika, że w ubiegłym roku 24,4% pracowników spoza UE stanowili obywatele z państw Bałkanów Zachodnich.

Z perspektywy RFN problemem w realizacji polityki rozszerzenia o państwa bałkańskie pozostaje niewielkie poparcie dla tych planów wśród własnych obywateli. Z badań ECFR z 2019 r. wynika, że 46% niemieckich ankietowanych sprzeciwia się przyjęciu któregokolwiek z państw Bałkanów Zachodnich do UE (26% zgodziło się na niektóre z nich, a 9% na wszystkie). Z wyjątkiem Alternatywy dla Niemiec niemieckie ugrupowania polityczne formalnie popierają potrzebę rozszerzenia UE o Bałkany, ale na niższych szczeblach

partyjnych pomysłów spotyka się z coraz większym sceptycyzmem. Elementem działającym na niekorzyść rozszerzenia są również wyzwania dla przyszłości UE. Polityka klimatyczna czy brexit są postrzegane wśród państw członkowskich jako kwestie priorytetowe dla funkcjonowania UE, co odsuwa na dalszy plan przyjęcie nowych członków.

**Znaczenie procesu berlińskiego.** W efekcie Niemcy stoją przed koniecznością podtrzymania perspektywy członkowskiej dla Bałkanów Zachodnich i równocześnie zmniejszenia oporu wobec rozszerzenia wśród własnych obywateli i części członków UE. Dotychczas odpowiedzią na ten dylemat był proces berliński – inicjatywa RFN z 2014 r. Choć nie zastępuje ona procesu akcesyjnego, jest cennym instrumentem współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich, obejmującym najważniejsze elementy niemieckiej polityki wobec regionu.

Po pierwsze, uczestnictwo w inicjatywie dziesięciu państw członkowskich (m.in. Polski, Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii) pozwoliło Niemcom na stworzenie stronnictwa wspierającego pomysł rozszerzenia. Dodatkowo zaangażowanie grupy dużych państw UE oraz organizacja corocznych konferencji w ramach inicjatywy miały być kolejnymi sygnałami dla państw bałkańskich, że w Unii mogą liczyć na sojuszników popierających ich ambicje akcesyjne.

Po drugie, w procesie berlińskim widoczne są dwie zasady determinujące politykę RFN wobec rozszerzenia. Jedną z nich jest warunkowość. Rząd RFN uzależnia utrzymanie perspektywy członkostwa dla Bałkanów Zachodnich od postępów w trzech obszarach: rozwijania współpracy regionalnej; reformy instytucji państwowych i systemów prawnych; przeprowadzenia reform gospodarczych i rozwoju infrastruktury. Kolejną zasadą jest tzw. polityczne antycypowanie, polegające na eliminacji najważniejszych problemów na jak najwcześniejszym etapie procesu akcesyjnego. Po zmianie nazwy Republika Macedonii na Republika Macedonii Północnej, na co naciskała Grecja, wciąż nierozwiązaną kwestią jest normalizacja relacji między Serbią a Kosowem. Kierowanie się przez Niemcy tymi dwiema zasadami ma zagwarantować, że państwa aspirujące spełnią wszystkie wymogi członkostwa w UE. Pozwala to także zachować kontrolę nad procesem rozszerzenia.

**Pat w polityce bałkańskiej.** Problemem w utrzymaniu dotychczasowego podejścia – kontynuacji rozszerzenia za cenę spełnienia konkretnych oczekiwań – jest sprzeciw Francji. Do tej pory jej rząd akceptował zarówno proces w obecnym kształcie, jak i rolę Niemiec jako jego lidera. Weto Macrona stanowi odejście od tego stanowiska i tym samym osłabia dotychczasową politykę RFN wobec Bałkanów Zachodnich. Jest to szczególnie wymowne w obliczu zgody Bundestagu na wskazanie daty otwarcia negocjacji z Albanią i Macedonią Północną. Dodatkowe uzależnienie jej wyznaczenia od dalszych reform dotyczących praworządności było odpowiedzią właśnie na francuskie zastrzeżenia. Sytuację komplikuje także proponowana przez Francję reforma procesu akcesyjnego, która wiązałaby się m.in. z jego wydłużeniem. Przekonanie Francji do rezygnacji z tego elementu nie byłoby łatwe – niewykluczone, że wymagałoby zaakceptowania części propozycji Macrona dotyczących przyszłości UE, np. zgody na dokończenie reform w strefie euro.

Podjęcie działań na rzecz zmiany stanowiska francuskiego rządu może być też trudne ze względu na sytuację wewnętrzną w Niemczech. Decyzja Angeli Merkel o rezygnacji z przewodnictwa CDU i ze startu w kolejnych wyborach parlamentarnych stawia pod znakiem zapytania dalsze poparcie dla promowanych przez nią inicjatyw, niejednoznacznie ocenianych wśród chadeków, w tym rozszerzania UE o Bałkany Zachodnie. Dodatkowo sytuacji nie poprawia ryzyko wyjścia z koalicji SPD. Oznaczałoby to bowiem koncentrację chadeków na skonstruowaniu nowego rządu lub przygotowaniu się na wcześniejsze wybory, a tym samym osłabiłoby pozycję niemieckiego rządu w UE.

**Wnioski.** Wobec weta Francji rośnie prawdopodobieństwo modyfikacji działań rządu RFN wobec Bałkanów Zachodnich. Z jednej strony RFN może zdecydować się na rozbudowę procesu berlińskiego, a z drugiej – na wzmocnienie kontaktów bilateralnych z państwami południowozachodniego sąsiedztwa UE. Prawdopodobnie kanclerz Merkel będzie nadal próbowała wypracować kompromis z prezydentem Macronem, np. w ramach planowanej przez oba państwa „Konferencji na temat przyszłości Europy”.

Weto Francji jest kolejnym punktem na liście rozbieżności w ramach Trójkąta Weimarskiego, co utrudnia jego ożywienie. Jest również ponownym sygnałem, że prezydent Macron, wykorzystując słabnącą pozycję kanclerz Merkel, będzie próbował w coraz większym stopniu wpływać na politykę zewnętrzną UE. Powiększające się rozbieżności w relacjach francusko-niemieckich mogą zatem sprawić, że w kwestiach spornych z Francją Niemcy coraz częściej będą szukać wsparcia innych państw członkowskich Unii.

Choć zahamowanie procesu akcesyjnego Bałkanów Zachodnich nie jest dobrą wiadomością dla Polski, to może stwarzać nowe szanse. Biorąc pod uwagę dotychczasową aktywność na rzecz rozszerzenia UE, niewykluczone, że RFN zacieśni współpracę z Polską, co pozwoliłoby na wprowadzenie nowych inicjatyw do procesu berlińskiego.