



BIULETYN

Nr 134 (1110), 19 grudnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Czy Chorwacja ułatwi rozszerzenie UE na Bałkanach Zachodnich?

Tomasz Żornaczuk

Negocjacje akcesyjne między Serbią a Unią Europejską, które rozpoczną się 21 stycznia, będą sprawdzianem dla polityki regionalnej Chorwacji. Chociaż zobowiązała się ona nie wykorzystywać członkostwa w UE w dwustronnych sporach z sąsiadami, nierozwiązane problemy w stosunkach z Serbią mogą jej utrudnić dotrzymanie tej obietnicy. Jeśli jednak Chorwacji uda się wytrwać w tym postanowieniu, to – pogłębiając jednocześnie współpracę z krajami Bałkanów Zachodnich, zwłaszcza ze swoimi sąsiadami – może ona odegrać rolę regionalnego patrona rozszerzenia UE. Zastąpiłaby w tym Słowenię, która wykazywała tendencję do łączenia kwestii bilateralnych z procesem rozszerzenia.

Założenia polityki regionalnej Chorwacji. Kraje Europy Środkowej, takie jak Polska, poprzedziły przystąpienie do UE członkostwem w NATO. Chorwacja, po uzyskaniu własnych celów strategicznych i przystąpieniu do NATO w 2009 r. oraz do UE w 2013 r., przyjęła za priorytet stabilizację reszty Bałkanów Zachodnich w podobnym dwuetapowym procesie, a szczególne starania podejmuje w sprawie włączenia do sojuszu Macedonii, Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny. Na przykład umowa z czerwca br. o wspólnym patrolowaniu ich przestrzeni powietrznej ma zapoczątkować regionalny system obrony powietrznej, zintegrowany ze strukturami NATO. Ponieważ inicjatywa ta wpisuje się w podejście *smart defence* (gdzie każde państwo działa we wspólnym interesie i współpracy z innymi), jej powodzenie ułatwiłoby rozszerzenie i wzmocniło pozycję Chorwacji w NATO.

Mimo to celem długoterminowym pozostaje UE. Chorwacja wspiera rozszerzenie Unii, zwłaszcza na Bałkanach, i obiecała swoim sąsiadom polityczne i techniczne wsparcie w ich staraniach o członkostwo. Zostało to wzmocnione przez deklarację chorwackiego parlamentu z 2011 r. o niewykorzystywaniu pozycji członkowskiej do rozstrzygnięcia dwustronnych sporów sąsiedzkich. Deklarację przyjęto po tym, jak Chorwacja na skutek sporu bilateralnego ze Słowenią sama doświadczyła najpierw zablokowania swoich negocjacji akcesyjnych na niemal rok, a następnie – groźby przesunięcia daty przystąpienia do Unii. Taka strategia Chorwacji umożliwia jej sąsiadom skupienie się przede wszystkim na reformach wewnętrznych. Jest to tym ważniejsze, że nierozwiązanych pozostaje wiele problemów w relacjach dwustronnych między Chorwacją a innymi państwami byłej Jugosławii.

Stosunki z sąsiadami. Chociaż Chorwacja podkreśla znaczenie relacji ze wszystkimi państwami Bałkanów Zachodnich, w praktyce na dalszy plan schodzą kontakty z odleglejszymi geograficznie i kulturowo Macedonią (mimo wspierania jej członkostwa w NATO), Albanią i Kosowem. Ponadto w relacjach tych nie pojawiają się sporne kwestie, jakich nie brakuje w stosunkach z bezpośrednimi sąsiadami Chorwacji.

Nieuregulowany przebieg granicy na niewielkich odcinkach nie rzutuje na współpracę Chorwacji z Bośnią i Hercegowiną. Rząd w Zagrzebiu postrzega ten kraj jako najważniejszego sąsiada, głównie ze względu na zamieszkującą tam ponadpółmilionową społeczność chorwacką, a dobre relacje polityczne pozwalają na zbliżenie obu państw także poprzez zaangażowanie gospodarcze: Bośnia i Hercegowina jest największym po Włoszech odbiorcą chorwackiego eksportu (ok. 13%). Kwestie graniczne nie powodują problemów także w stosunkach z Czarnogórą. Rząd w Podgoricy, który od półtora roku prowadzi z Unią rozmowy o członkostwie, już teraz korzysta z konsultacji z Zagrzebiem, a współpraca ta będzie z pewnością jeszcze bardziej intensywna w kolejnych latach. Bliskie relacje

polityczne są wzmacniane współpracą gospodarczą – ponad 20% czarnogórskiego eksportu jest przeznaczone na rynek chorwacki.

Niedawne doświadczenia Chorwacji z negocjacji akcesyjnych z UE będą interesujące również dla pozostałych państw regionu, a zwłaszcza Serbii, która rozpocznie ten proces w styczniu 2014 r., bez uprzedniego ubiegania się o członkostwo w NATO. Tymczasem relacje Zagrzebia z Belgradem są bardzo delikatne, a wymiana handlowa skromna (jedynie 3% udziału w imporcie i eksporcie Serbii), ze względu na nierozwiązane kwestie polityczne będące następstwami ostatniej wojny na Bałkanach, takie jak osoby zaginione i uchodźcy, przebieg granicy na Dunaju czy wzajemne oskarżenie o ludobójstwo przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości. Gotowość warunkowego przeniesienia tej ostatniej kwestii z postępowania sądowego na drogę dialogu dwustronnego, wyrażona kilka dni temu przez Chorwację, jest manifestacją dobrej woli, ale osiągnięciu takiego kompromisu nie służy przekonanie obu państw o tym, że trybunał zaświadczy o ich niewinności.

Problemy w relacjach na najwyższym szczeblu nie zawsze rzutują na wspólne działania na poziomie roboczym. Te dotyczą edukacji, rolnictwa czy sytuacji nadzwyczajnych, a ostatnio coraz częściej gospodarki, przemysłu oraz obronności i bezpieczeństwa (np. wymiana doświadczeń w zakresie udziału w międzynarodowych misjach pokojowych czy transformacji sił zbrojnych). Takie oddolne działania były bardziej widoczne w ostatnich latach, kiedy społeczeństwa chorwackie i serbskie przełamywały wzajemne stereotypy oraz dostrzegały więcej wspólnych postaw i interesów niż różnic (80% Serbów i Chorwatów na obszarach zamieszkałych przez ludność mieszaną uważa osobną edukację za szkodliwą dla relacji międzyetnicznych, a ponad 50% mieszkańców Serbii wierzy w pomoc Chorwacji na drodze do UE). Cień na te kontakty rzuca jednak niedawne dostarczenie do parlamentu w Zagrzebiu podpisanej przez niemal 700 tys. osób petycji, w której zażądano referendum w sprawie podwyższenia z 33 do 50 odsetka mniejszości narodowej, wymaganego na poziomie gmin do wprowadzenia języka tej wspólnoty jako oficjalnego. Celem jest usunięcie języka serbskiego z Vukovaru, ale przy krytycznej ocenie władz ta inicjatywa nie ma szans na powodzenie.

Wnioski i rekomendacje. Zacieśnianie współpracy z sąsiadami, opartej na zwiększaniu bezpieczeństwa w regionie, wpisuje się w szerszą strategię wspierania rozszerzenia UE na Bałkanach Zachodnich. Chorwacja jako kraj świadomy ograniczeń swojego potencjału demograficznego, a tym samym również instytucjonalnego w Unii, będzie się starała jak najlepiej wykorzystać zaangażowanie w tę politykę, aby wzmocnić swoją pozycję w UE. Uwarunkowania geograficzne i kulturowe Chorwacji pozwalają jej przejąć od Słowenii rolę regionalnego promotora rozszerzenia UE, zwłaszcza że kraj ten przestał bezpośrednio graniczyć z państwami aspirującymi do członkostwa, a przez wcześniejsze blokowanie rozmów Brukseli z Zagrzebiem osłabił także swój wizerunek kraju ponadstandardowo wspierającego politykę rozszerzenia.

Chorwacja, jako łącznik między UE i Bałkanami Zachodnimi, może wzmocnić swoją pozycję w Europie, lecz jedynie pod warunkiem, że nie będzie wiązała regionalnych kwestii bilateralnych z unijnymi. Powodzenie tej strategii zależy przede wszystkim od relacji z Serbią. Ponieważ rozwiązywanie problemów związanych z jej akcesją do UE będzie procesem długotrwałym, realna pozostanie pokusa wpływania na jego przebieg za pomocą instrumentów wynikających z członkostwa Chorwacji w UE. Obecnie taki scenariusz wydaje się mało prawdopodobny przede wszystkim dlatego, że spowalnianie negocjacji akcesyjnych sąsiadów przekreślałoby założenia polityki Chorwacji dotyczące sprawnej integracji Bałkanów z UE. Nie może go jednak wykluczyć, gdyż nie byłby bezprecedensowy. Szybkie rozwiązanie kwestii spornych ograniczyłoby ryzyko przeniesienia problemów dwustronnych na poziom europejski, a także pozwoliłoby na zbliżenie gospodarcze i nadało szerszy zakres dotychczasowym wspólnym działaniom na niższych szczeblach.

Aksesja Chorwacji powinna wzmocnić oddziaływanie UE na Bałkany i stworzyć nowe możliwości dla państw członkowskich zainteresowanych skuteczną polityką rozszerzenia. Naturalna wydaje się zatem bliska współpraca Grupy Wyszehradzkiej z Chorwacją, obejmująca także przekazywanie krajom bałkańskim doświadczeń potrzebnych na drodze do Unii. Ponieważ proces akcesyjny zmienił się od czasu przystąpienia krajów V4 do UE, Chorwacja może okazać się bardziej pomocnym partnerem w technicznych aspektach negocjacji (np. takich jak mechanizmy nadzorujące reformy w czasie procesu akcesyjnego). Natomiast w kwestiach merytorycznych państwa bałkańskie będą sięgały po najlepsze praktyki i rozwiązania systemowe dające się wdrożyć w lokalnych warunkach. Przydatne w tym mogą się okazać doświadczenia państw środkowoeuropejskich, także Polski, dysponującej solidnymi rozwiązaniami m.in. w zakresie spraw wewnętrznych, których funkcjonowanie na Bałkanach jest problematyczne.

W najbliższym czasie pożądane zarówno przez Chorwację, jak i jej bałkańskich sąsiadów mogą być doświadczenia z obszaru współpracy policyjnej, wychodzące poza wspólne działania na przejściach granicznych. Taka współpraca jest ważnym warunkiem przystąpienia Chorwacji do strefy Schengen, na czym rządowi w Zagrzebiu szczególnie zależy w związku z rolą turystyki w tym kraju. Lepsze zarządzanie granicami na Bałkanach leży także w interesie Polski, która opowiada się zarówno za usprawnieniem legalnych przepływów osób w ramach Unii, jak i za większą otwartością w kwestii liberalizacji wizowej wobec wschodnich sąsiadów UE. Problemy związane z migracjami na Bałkanach wzmacniają argumenty na rzecz wznowienia unijnego reżimu wizowego dla beneficjentów liberalizacji tej polityki. Ponadto członkostwo Chorwacji jest szansą na współpracę polskich i chorwackich ośrodków badawczych, a tym samym na promowanie rozszerzenia i większego otwarcia UE na sąsiadów.