



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

BIULETYN

Nr 39 (1612), 1 marca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Rozszerzenie UE na Bałkanach: nowa perspektywa wobec starych wyzwań

Tomasz Żornaczuk

6 lutego Komisja Europejska przyjęła ponadstandardowy dokument pt. „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia i zwiększone zaangażowanie UE na Bałkanach Zachodnich”. Zapowiada on powrót do postrzegania rozszerzenia jako strategicznej polityki Unii. Jest odpowiedzią na stagnację w tym procesie i na zagrażające mu działania zewnętrzne, przede wszystkim ze strony Rosji. Polska może wspierać Bałkany na ich drodze do UE, uzupełniając swoje działania na podstawie wytycznych z nowego dokumentu.

„Perspektywa rozszerzenia” stanowi uzupełnienie standardowego, corocznego pakietu rozszerzeniowego: strategii i raportów o postępach poszczególnych państw kandydujących do członkostwa w UE. Komisja przedstawiła nowy dokument po tym, jak po raz pierwszy jesienią ubiegłego roku pakiet rozszerzeniowy nie został opublikowany. Zapowiedziała jego publikację na kwiecień, co uzasadnia chęcią synchronizacji z tzw. semestrem europejskim. Ma to umożliwić Radzie Europejskiej podejmowanie decyzji dotyczących Bałkanów na szczytach czerwcowych, nie zaś grudniowych. KE wykorzystuje zatem półtoraroczną przerwę między opublikowaniem kolejnego pakietu do wzmocnienia polityki rozszerzenia. Ma temu służyć m.in. skupienie się w nowym dokumencie na krajach Bałkanów Zachodnich, będących jedynym realnym kierunkiem rozszerzenia Unii, z pominięciem Turcji.

Pozytywna agenda na trudne czasy. Przełomowym elementem dokumentu jest wskazanie 2025 r. jako możliwą datę przystąpienia Czarnogóry i Serbii do UE, po spełnieniu przez nie warunków członkostwa. Taka deklaracja Komisji następuje po kilku latach zastoju w polityce rozszerzenia. Odkąd zakończyło się tzw. duże rozszerzenie w 2007 r., co roku co najmniej jeden kraj bałkański odnotowywał widoczny postęp na drodze do UE. Były to wnioski o członkostwo, uzyskanie statusu oficjalnego kandydata, rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych lub – jak w przypadku Chorwacji – ich zakończenie i wstąpienie do Unii w 2013 r. Rozpoczęcie negocjacji z Serbią w styczniu 2014 r. kończyło serię tak regularnych osiągnięć. Taka kalkulacja stała za deklaracją Jeana-Claude’a Junckera z września 2014 r., że w czasie kadencji KE pod jego przewodnictwem nie dojdzie do rozszerzenia UE. Wynikało to m.in. z długości procesu negocjacyjnego, ale na Bałkanach było niekiedy postrzegane jako decyzja polityczna. Nowy dokument Komisji stanowi zatem kontrast wobec tamtej deklaracji.

„Perspektywa rozszerzenia” jest reakcją Unii na sytuację, w której brak sukcesów tej polityki coraz bardziej uwidaczniał niepożądane działania zewnętrzne na Bałkanach. Korelacja impasu rozszerzenia z powrotem rywalizacji geopolitycznej w regionie¹ stawała się coraz bardziej oczywista, szczególnie w kontekście działań Rosji. Należały do nich m.in. udział obywateli rosyjskich w nieudanej próbie puczu w Czarnogórze w 2016 r. na kilka miesięcy przed jej przystąpieniem do NATO czy ujawnione w 2017 r. zaangażowanie Rosji w próbę niedopuszczenia do zmiany niedemokratycznego rządu Nikoły Gruewskiego

¹ Zob. np. T. Żornaczuk, *Forever on the Periphery? The Return of Geopolitics to the EU Enlargement to the Balkans*, „Policy Paper”, nr 6 (147), luty 2016, www.pism.pl

w Macedonii. Nie bez znaczenia jest też coraz większa aktywność Chin na Bałkanach. Inwestycje gospodarcze wiążą się bowiem często z udzielaniem chińskich kredytów i tym samym ze zwiększaniem zależności politycznej. Wzmocnienie perspektywy członkostwa w UE ma mobilizować rządy państw bałkańskich do odporności na takie zewnętrzne wpływy.

Zwiększenie wiarygodności polityki rozszerzenia wpisuje się także w realizację celu silniejszej Europy w 2025 r., zgodnie z założeniami Junckera z orędzia o stanie Unii z września 2017 r. Dlatego KE w nowym dokumencie przedstawia rozszerzenie jako polityczny i ekonomiczny interes Unii oraz „geostrategiczną inwestycję” w stabilną i zjednoczoną Europę, opartą na wspólnych wartościach. KE wraca zatem do podejścia znanego z poprzedniej dekady, że zaangażowanie Unii m.in. w przeprowadzenie reformy instytucjonalnej może przebiegać bez uszczerbku dla rozszerzenia.

Stare problemy polityki rozszerzenia. Komisja zaleca, by UE skupiła się na wsparciu dla państw Bałkanów Zachodnich w sześciu obszarach: praworządność, bezpieczeństwo i migracje, gospodarka, infrastruktura, agenda cyfrowa, pojednanie i relacje dobrosąsiedzkie. To odpowiedź na wyzwania w regionie, wśród których największym jest praworządność. Dokument potwierdza, że konieczne są m.in. zwiększenie niezawisłości i efektywności wymiaru sprawiedliwości oraz skuteczniejsza walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Według raportu Freedom House z 2018 r. jedynie Serbia wśród państw kandydujących spełnia warunki kraju wolnego – pozostałe są częściowo wolne. Z kolei Transparency International w raporcie na temat postrzegania korupcji z lutego 2018 r. wykazało, że co prawda Czarnogóra (46/100) uzyskała lepszy wynik niż najbardziej skorumpowana w UE Bułgaria (43), ale przeciętne standardy w sześciu krajach Bałkanów Zachodnich (39,5) są dalekie od średniej unijnej (65).

W Unii istnieje konsensus co do rozszerzenia na Bałkanach, ale nie co do jego tempa. Sygnalizuje to także KE, tłumacząc odległą datę kolejnego rozszerzenia koniecznością sprostania wyzwaniom wewnętrznym. O ile m.in. kraje Grupy Wyszehradzkiej czy Austria opowiadają się za przyspieszeniem integracji Bałkanów, o tyle np. Francja czy Niemcy nie udzielają tak silnego politycznego wsparcia rozszerzeniu jak przy jego poprzednich rundach. Z kolei m.in. Słowenia uznaje datę 2025 r. za zbyt ambitną, wskazując na potrzebę rozwiązania sporów dwustronnych. W istocie mają one największe znaczenie dla polityki rozszerzenia wśród pozostałych wyzwań wskazanych w nowym dokumencie. Pomijając liczne spory graniczne czy o charakterze ideologiczno-historycznym, KE widzi potrzebę podpisania prawnie wiążącego porozumienia Serbii z Kosowem. Tymczasem nierozstrzygnięty pozostaje także m.in. spór Macedonii o nazwę państwa z Grecją, która uregulowaniem tej kwestii warunkuje postępy integracyjne rządu w Skopju.

Perspektywy. Ambicją KE jest przerwanie stagnacji w polityce rozszerzenia. Po rozpoczęciu przez Serbię negocjacji akcesyjnych cztery lata temu jedynym widocznym osiągnięciem był wniosek Bośni i Hercegowiny o członkostwo w UE z lutego 2016 r. Wyznaczenie daty członkostwa Czarnogóry i Serbii oraz zapowiedź rekomendacji rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią mają przełamać ten impas. Jednak ambitna wg KE data kolejnego rozszerzenia Unii w praktyce oznacza zasadnicze wydłużenie negocjacji członkostwa. Czarnogóra rozpoczęła je w połowie 2012 r., a Serbia – na początku 2014 r. Dla porównania od rozpoczęcia negocjacji do przystąpienia Chorwacji do UE minęło niespełna osiem lat, a Słowenii – nieco ponad sześć.

Do rzeczywistego ożywienia integracji europejskiej na Bałkanach będzie potrzebne większe niż w ostatnich latach zaangażowanie polityczne w regionie ze strony zarówno instytucji UE, jak i państw członkowskich. Wpływ Polski na niektóre działania, takie jak wdrożenie rekomendacji dotyczących rozpoczęcia negocjacji z Macedonią, pozostaje ograniczony. Polska może jedynie wskazywać Grecji korzyści płynące z dzielenia granicy ze stabilnym sąsiadem. Jednak w świetle wytycznych z „Perspektywy rozszerzenia” Polska może rozważyć nie tylko dalsze przekazywanie partnerom bałkańskim doświadczeń m.in. rzecznika praw obywatelskich czy Najwyższej Izby Kontroli, lecz także rozwijać zapoczątkowaną w 2017 r. współpracę z krajami regionu w zakresie polityki pojednania, z udziałem Fundacji Krzyżowa. Zdefiniowane w dokumencie obszary wsparcia można uwzględnić także w takich formatach przekazywania polskich doświadczeń z zakresu integracji europejskiej jak Konferencja Skopijska czy Konferencja Belgradzka.

W obliczu utrudniających rozszerzenie sporów bilateralnych Polska w szczególności powinna unikać sytuacji, w których mogłaby być kojarzona z krajami formułującymi dodatkowe warunki członkostwa. Takie ryzyko pojawiało się w przeszłości i może powrócić podczas otwierania rozdziału dotyczącego polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Serbii, z uwagi na jej relacje z Rosją. Obszary te nie zostały uwspólnotowione i pozostają w gestii koordynacji międzyrządowej państw członkowskich. Warto przekonywać Serbię – także we współpracy z innymi państwami UE – do wzmocnienia polityki Unii wobec państw trzecich, w czym już teraz uczestniczy Czarnogóra. Jednak działania indywidualne, warunkujące dalsze postępy integracyjne, mogłyby osłabić skuteczność polityki Polski na Bałkanach.