



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

BIULETYN

Nr 77 (1650), 4 czerwca 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

Czwórka Warneńska – nowy format współpracy regionalnej

Jakub Pieńkowski, Tomasz Żornaczuk

Zainicjowana pod koniec 2017 r. w Warnie współpraca największych państw Europy Południowo-Wschodniej – Bułgarii, Grecji, Serbii i Rumunii – ma usprawnić koordynację transgranicznych inwestycji infrastrukturalnych i energetycznych. Dotychczasowe spotkania świadczą o tym, że inicjatywa ta może mieć także wyraźne elementy polityczne. Jednak pół roku po ustanowieniu jej przyszłość stoi pod znakiem zapytania ze względu na duże różnicowanie tworzących ją państw.

W Europie Południowo-Wschodniej większość formatów regionalnej współpracy politycznej i gospodarczej koncentruje się na Bałkanach Zachodnich. Celem tych inicjatyw jest stabilizacja polityczna i gospodarcza państw regionu po okresie konfliktów zbrojnych oraz pomoc w integracji z UE. Niekiedy współpraca ta jest uzupełniana o Chorwację i Słowenię. Natomiast platformy takie jak Proces Współpracy w Południowo-Wschodniej Europie i Rada Współpracy Regionalnej gromadzą kilkanaście krajów, których wielkość i zróżnicowanie – od członków UE, poprzez państwa negocjujące i kandydujące, aż po te bez jasnej perspektywy akcesji – utrudniają wypracowanie wspólnych uzgodnień. Dlatego formuły te nie zaspokajają ambicji największych państw regionu, będących jednocześnie członkami Unii: Rumunii, Bułgarii i Grecji.

Przesłanki współpracy. Inicjatywę w budowaniu nowego formatu współpracy przejawiają Bułgaria i Grecja. Podczas spotkania we wrześniu 2017 r. premierzy Bojko Borisow i Alexis Tsipras zadeklarowali chęć powołania nowej platformy z Rumunią i Serbią na bazie Grupy Krajowej, związanej z rumuńskiej inicjatywy wiosną 2015 r. Rumunia, największe po Polsce państwo Europy Środkowej, poszukuje wąskiego formatu współpracy regionalnej. Z jednej strony chciałaby zwiększyć przez to swoje oddziaływanie na forum UE, z drugiej zaś wyjść poza duet z Bułgarią, w którym oba kraje są nieformalnie zestawiane przez instytucje i niektóre państwa UE z powodu wspólnej akcesji w 2007 r. Efektem tego, wg władz w Bukareszcie, jest m.in. brak członkostwa w strefie Schengen, choć w przeciwieństwie do Bułgarii Rumunia osiągnęła znaczące postępy w walce z korupcją. O ambicjach formuły z Krajowej świadczyło odwołanie się do Grupy Wyszehradzkiej jako wzoru współpracy regionalnej dla Bułgarii, Rumunii i Serbii. Nie sprawdziła się ona jednak przede wszystkim dlatego, że Serbia nie należy do UE, podczas gdy większość konsultacji w ramach V4 dotyczy właśnie polityki europejskiej. Dołączenie Grecji, która jest największym krajem na Bałkanach i najstarszym w regionie członkiem UE, a także uwypuklenie gospodarczych – głównie infrastrukturalnych – celów współpracy, ma zwiększyć szansę powodzenia nowej platformy.

Włączając się do współpracy regionalnej, Grecja chce odbudować nadszarpniętą przez kryzys gospodarczy pozycję w UE i na Bałkanach, a także zwiększyć wpływ na rozbudowę infrastruktury regionu, z uwzględnieniem m.in. połączeń do portu w Salonikach. Jednocześnie Grecja należy do najgorliwszych zwolenników przyjęcia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen, ponieważ przez te kraje przebiega jej jedyne lądowe połączenie z resztą UE, niewymagające przekraczania zewnętrznej granicy Unii. Natomiast Bułgaria ma ambicje, by stać się najaktywniejszym państwem UE na Bałkanach Zachodnich, a nowe podejście Unii

zakłada rozwój połączeń infrastrukturalnych już na etapie przedakcesyjnym. Zacieśnianie współpracy Unii z regionem jest priorytetem bułgarskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszym półroczu 2018 r., a jej centralnym punktem był szczyt Unii i Bałkanów Zachodnich w Sofii. Z kolei Serbia chętnie bierze udział w inicjatywach, które wspierają jej rozwój i starania o członkostwo w UE. Format ten jest dla Serbii tym cenniejszy, że jest ona jedynym jego uczestnikiem spośród państw aspirujących. Dodatkowym asumptem politycznym jest fakt, że dwa z trzech państw unijnych współtworzących platformę – Grecja i Rumunia – nie uznają niepodległości Kosowa.

Ambicje współpracy gospodarczej. Zorganizowany w październiku 2017 r. pierwszy szczyt platformy nazwanej Czwórką Warneńską ujawnił brak koncepcji współpracy regionalnej. Na spotkaniu premierów Borisowa i Tsiprasa, premiera Rumunii Mihaia Tudose i prezydenta Serbii Aleksandra Vučića dominowały kwestie koordynacji wspólnych działań, przede wszystkim w zakresie połączeń infrastrukturalnych. Taką tematykę warunkuje brak dróg szybkiego ruchu pomiędzy tymi krajami (poza otwartym w 2015 r. krótkim odcinkiem między Bułgarią i Grecją) pomimo przebiegających przez nie pięciu z dziesięciu paneuropejskich korytarzy transportowych. Ambicją państw jest także rozbudowa linii kolejowych. Memorandum z września 2017 r. o budowie kolei między greckimi portami w Salonikach i Aleksandropolis a bułgarskimi w Burgas i Warnie miałyby zostać poszerzone o Rumunię. Zmodernizowane mają zostać także połączenia m.in. Belgradu z Salonikami i Sofią. Dodatkowo aspiracją zarówno Grecji, jak i Bułgarii jest kluczowa pozycja na regionalnym rynku gazu. W tym roku chcą one ukończyć budowę interkonektora IGB, który połączy gazoport w Aleksandropolis z planowanym hubem gazowym nieopodal Warny.

Dominację tematów infrastrukturalnych potwierdziło drugie spotkanie w grudniu 2017 r. w Belgradzie. Podpisanie bułgarsko-serbskiego memorandum o redukcji opłat roamingowych jest jak dotąd jedynym wymiernym, chociaż pobocznym, rezultatem współpracy Czwórki Warneńskiej. Spowodowało jednak, że do rozwoju infrastruktury drogowej, kolejowej i gazowej dołączono współpracę telekomunikacyjną. Polityczne elementy współpracy wybrzmiały wyraźniej niż poprzednio, ponieważ nie tylko poparto unijne aspiracje Serbii, lecz także Grecja wykorzystała spotkanie do skrytykowania Turcji, której prezydent kwestionował niedawno granice ustalone w traktacie z Lozanny z 1923 r. Trzecie spotkanie w kwietniu br. w Bukareszcie koncentrowało się na powołaniu grup resortowych mających przygotować wspólne inwestycje.

Wnioski. Przesuwanie planowanego pierwotnie na styczeń trzeciego spotkania Czwórki Warneńskiej wynika prawdopodobnie z intensywności bieżących wydarzeń politycznych. Przez pierwsze miesiące br. Bułgaria i Serbia przygotowywały się do szczytu w Sofii. Grecja intensyfikowała rozmowy z Macedonią. Z kolei w Rumunii zmienił się rząd. Należy oczekiwać, że spotkania w tym formacie będą kontynuowane, prawdopodobnie po zakończeniu bułgarskiej prezydencji w Radzie UE. Jednak odwlekanie spotkań na etapie kształtowania się nowego formatu współpracy jest sygnałem, że ostatecznie może on nie znaleźć się wysoko wśród priorytetów państw go tworzących.

Polityczne elementy współpracy stanowią ryzyko dla trwałości Czwórki Warneńskiej z uwagi na duże zróżnicowanie państw m.in. pod względem członkostwa w UE, strefie Schengen i euro oraz postrzegania NATO, Rosji i Turcji. Dlatego prawdopodobnie współpraca np. w kwestiach bieżących wydarzeń w Europie będzie ograniczona. Wyraźny kontekst polityczny będzie obecny także w niektórych wspólnych projektach gospodarczych. Na przykład inicjatywa połączenia kolejowego między portami greckimi i bułgarskimi jest geopolityczna, ponieważ oznacza powstanie alternatywnego szlaku dla tureckich cieśnin czarnomorskich.

Naturalnym partnerem dla tego formatu wydaje się Macedonia, gdyż połączenia między Grecją a Serbią przebiegają przez jej terytorium. Jednak o ile między krajami Czwórki Warneńskiej panują co do zasady serdeczne relacje, Macedonia jest w sporze z Grecją o nazwę państwa i w pomniejszych z Serbią (o status Cerkwii Macedońskiej) i Bułgarią (o kwestie mniejszości narodowych). Nie można natomiast wykluczyć, że po rozstrzygnięciu sporu z Grecją Macedonia będzie włączana do współpracy z Czwórką, choć zapewne jedynie przy konkretnych projektach, ze względu na swój znacznie mniejszy potencjał gospodarczy i wczesny etap integracji z UE.

Z punktu widzenia Polski, opowiadającej się za wyrównaniem szans mniej rozwiniętych części Europy, Czwórka Warneńska może okazać się atrakcyjnym partnerem. Jej cele współgrają z promowanym przez Polskę rozwojem regionalnych projektów infrastrukturalnych, także w ramach Inicjatywy Trójmorza. W przypadku ich realizacji poprzez koordynację wielostronną Czwórka mogłaby okazać się pomocna w organizowaniu wspólnych przedsięwzięć z Grecją i Serbią, pozostających poza ideą trójmorską. Współpraca w ramach Czwórki Warneńskiej jest na etapie kształtowania się i nie przyniosła dotychczas konkretnych rezultatów poza deklaracjami dwustronnymi. Biorąc pod uwagę cele współpracy skupione wokół infrastruktury, o trwałości i skuteczności tego formatu w głównej mierze zdecyduje nie tylko determinacja liderów go tworzących, lecz zapewne także dostępność środków – w tym unijnych – na realizację konkretnych projektów. Natomiast rozważenie współpracy Grupy Wyszehradzkiej i Czwórki Warneńskiej np. w sprawdzonym formacie V4+ będzie zasadne, jeśli nowy format w Europie Południowo-Wschodniej okaże się trwały i będzie wykraczał swoim zasięgiem poza projekty infrastrukturalne.