



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 36 (140) • 16 czerwca 2003 r. • © PIŚM

nr egz. PIŚM 3.20

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Polityka zewnętrzna UE wobec Bałkanów Zachodnich – wniosek Chorwacji o przystąpienie do UE

Beata Górka-Winter

W dniu 21 lutego 2003 r. Chorwacja złożyła formalny wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej oraz zadeklarowała, iż przystąpi do UE w 2007 r. wraz z Rumunią i Bułgarią. W dniu 26 marca 2003 r. Komisja Europejska zaproponowała przystąpienie do UE pięciu krajom z regionu Bałkanów Zachodnich: Albanii, Bośni i Hercegowinie, Chorwacji, Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii oraz Serbii i Czarnogórze, zaś w maju 2003 r. zainicjowała nowe „Partnerstwo na rzecz Integracji Bałkanów Zachodnich z UE” (*European Integration Partnerships for the Western Balkans*).

Polityka Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich. Jugosławia była jedynym państwem rządonym przez partię komunistyczną, które utrzymywało stosunkowo dobre relacje ze Wspólnotami Europejskimi. Już w 1970 r. pomiędzy Jugosławią a EWG zostało zawarte porozumienie w sprawie handlu, a w 1980 r. układ o preferencyjnych zasadach handlu i współpracy. W pierwszej fazie konfliktu bałkańskiego w latach dziewięćdziesiątych Wspólnota Europejskie opowiadały się za zachowaniem integralności terytorialnej Jugosławii. Jednak ze względu na stanowisko Niemiec, które dążyły do jak najszybszego uznania niepodległości Chorwacji i Słowenii, Wspólnota Europejskie uznały niepodległość obu państw w dniu 15 stycznia 1992 r.

Po zawarciu porozumienia pokojowego w Dayton w 1995 r., Unia Europejska sformułowała założenia swojej polityki wobec Bałkanów Zachodnich. Zadeklarowano zaangażowanie w odbudowę regionu, działania na rzecz przewycięzania napięć i konfliktów oraz włączenie Bałkanów Zachodnich w europejskie procesy integracyjne. Od początku ważnym elementem polityki UE było tzw. podejście regionalne, uzgodnione przez Radę ds. ogólnych UE w lutym 1996 r. Oznaczało to, iż Unia Europejska nie będzie różnicować swojej polityki wobec poszczególnych państw bałkańskich, ale będzie je zachęcać do poprawy przede wszystkim stosunków wzajemnych – szczególnie w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej.

Przyjęte założenia nie stały się jednak podstawą dla skutecznej polityki UE. Ponadto, wydarzenia w Kosowie w 1999 r., stopniowa redukcja zaangażowania USA i

NATO na Bałkanach oraz mała efektywność pomocy humanitarnej spowodowały konieczność wypracowania nowych rozwiązań. W dniu 10 czerwca 1999 r. podpisano Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej, w którym uczestniczy ponad 40 państw oraz m.in.: Komisja Europejska, NATO, OBWE i grupa G8. Jego najważniejsze założenia to: rozpoczęcie procesu transformacji systemowej w regionie, ustanowienie dobrosąsiedzkich stosunków między państwami regionu, kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, rozbudowa współpracy gospodarczej opartej na zasadach gospodarki rynkowej oraz znoszenie ograniczeń w handlu. Unia Europejska przejęła bezpośredni nadzór nad realizacją założeń Paktu.

Ponadto, UE w 1999 r. zainicjowała Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process – SAP*) przewidziany dla państw Bałkanów Zachodnich, który ma przede wszystkim na celu integrację tych państw z UE. Zakłada on wspieranie reform wewnętrznych, przyznanie preferencji handlowych (od grudnia 2000 r. większość produktów z Europy Południowo-Wschodniej trafia na rynki Unii bez żadnych ograniczeń – jest to tzw. asymetryczna liberalizacja w wymianie handlowej), a w perspektywie długofalowej – pełną integrację ze strukturami UE. Promuje się zarówno wspomniane już podejście regionalne, jak i bilateralne (podkreśla się zarówno utrzymywanie przyjaznych relacji pomiędzy UE a państwami Bałkanów Zachodnich, jak i stosunków dwustronnych pomiędzy uczestnikami procesu).

Osiągnięcie postępu w reformach politycznych i ekonomicznych jest warunkiem nawiązania stosunków traktatowych z UE – tzw. Porozumień o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreement – SAA*). Wspomagają one wysiłki państw regionu, mające na celu uzyskanie stowarzyszenia z UE, a w dalszej perspektywie osiągnięcie statusu kandydata do UE. Istotną cechą tych porozumień jest to, iż zobowiązują sygnatariuszy do zawierania umów o współpracy regionalnej i ustanawiania stref wolnego handlu pomiędzy nimi.

W dniu 24 listopada 2000 r. odbyło się spotkanie na szczycie przywódców państw UE i Bałkanów Zachodnich w Zagrzebiu. Postanowiono o regularnych spotkaniach na szczeblu ministerialnym pomiędzy UE a państwami uczestniczącymi w SAP oraz zainicjowano program pomocy technicznej i finansowej CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*)¹ na lata 2001–2006. Szczyt w Zagrzebiu stał się ponadto impulsem do rozpoczęcia w 2002 r. tzw. procesu zagrzebskiego (*The Zagreb Process*). Jego celem jest wzmocnienie mechanizmów politycznego dialogu oraz kooperacji regionalnej pomiędzy UE a państwami Bałkanów Zachodnich. W dniu 21 czerwca 2003 r. w Salonikach, podczas prezydencji greckiej, odbędzie się szczyt „Zagrzeb II”, po którym przewidziane jest uruchomienie przedakcesyjnych programów pomocowych oraz dalsza intensyfikacja współpracy.

Nowe Partnerstwo na rzecz Integracji Bałkanów Zachodnich z UE, zainicjowane przez Komisję Europejską w maju 2003 r. potwierdza, iż SAP pozostanie głównym instytucjonalnym forum współpracy UE z państwami Bałkanów Zachodnich, wzmocnieniu ulegną jednakże następujące elementy: stopniowe przyjmowanie *acquis communautaire*, współpraca w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, zwiększone uczestnictwo w programach UE (np. w zakresie edukacji). Warto zauważyć, iż wszystkie wymienione wyżej inicjatywy UE dla państw Bałkanów Zachodnich są wobec siebie komplementarne.

Wysiłki Chorwacji na rzecz przystąpienia do Unii Europejskiej. W 2000 r. odbyły się w Chorwacji wybory parlamentarne i prezydenckie, które zakończyły okres autorytarnych rządów prezydenta Franjo Tudjmana. Doprowadziło to do radykalnej zmiany sytuacji politycznej w tym państwie oraz pomogło zakończyć okres jego międzynarodowej izolacji. W programie wyborczym nowego prezydenta Stipe Mesić znalazł się postulat integracji Chorwacji z UE. Już w lutym 2000 r. ustanowiono

¹ Stanowi on główny kanał, przez który Unia przekazuje pomoc finansową i techniczną krajom Europy Środkowej i Wschodniej.

Grupę Konsultacyjną UE–Chorwacja (*EU Croatia Consultative Task Force*), która miała służyć Chorwacji radą i pomocą techniczną, w efektywnym uczestnictwie w SAP.

W czerwcu 2000 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Feira, UE ogłosiła, iż wszystkie kraje SAP są potencjalnymi kandydatami do członkostwa. Pod koniec 2001 r. Komisja Europejska przyjęła strategię wobec Chorwacji na lata 2002–2006 (*Country Strategy Paper – CSP*)². W dniu 29 października 2001 r. Chorwacja podpisała porozumienie SAA, które przyznaje jej status potencjalnego kandydata do UE. Zakłada ono przeprowadzenie reform gospodarczych, politycznych i prawnych oraz daje szerokie możliwości kooperacji i dialogu politycznego pomiędzy UE a Chorwacją (poprzez ustanowienie Rady Stabilizacji i Stowarzyszenia, która nadzoruje wypełnianie postanowień Układu; Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia oraz Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia). Realizacja porozumienia ma stopniowo przybliżyć Chorwację do członkostwa, poprzez rozwój stosunków gospodarczych oraz perspektywę ustanowienia strefy wolnego handlu w ciągu 6 lat (dla porównania – podobny układ zawarty z Macedonią przewiduje okres dziesięcioletni). Stanowi ono również bazę dla współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Układ Przejściowy, dotyczący zagadnień handlowych, wszedł w życie w marcu 2001 r.

Pomoc UE dla Chorwacji realizowana jest poprzez program pomocy technicznej i finansowej CARDS. Finansowane są tam przede wszystkim programy mające na celu powrót uchodźców oraz integrację z UE (reforma wymiaru sprawiedliwości, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, ochrona granic, itp.).

Perspektywy. Chorwacja jest, po Słowenii, krajem najbardziej zaawansowanym w przeprowadzeniu reform ustrojowych, gospodarczych i społecznych wśród państw byłej Jugosławii. Utrzymuje intensywne stosunki handlowe z UE, która jest odbiorcą 55% eksportu z Chorwacji. Poza tym, Chorwacja osiągnęła wyższy poziom rozwoju gospodarczego niż Bułgaria i Rumunia. Można zatem sądzić, że kwestie gospodarcze nie będą stanowić przeszkody w przyszłych negocjacjach akcesyjnych.

W dotychczasowych stosunkach z UE istotnym problemem były kwestie polityczne: sprawa powrotu uchodźców z okresu wojny (większość etnicznych Chorwatów powróciło już do swoich domów, spośród zaś chorwackich Serbów tylko 1/3; przed tymi ostatnimi postawiono wiele przeszkód natury prawnej dotyczących kwestii prawa osiedlania się, własności, praw pracowniczych, itp.) oraz brak współpracy rządu chorwackiego z Międzynarodowym Trybunałem ds. zbrodni wojennych w byłej Jugosławii (ściganie zbrodniarzy wojennych ma do dziś w Chorwacji wielu przeciwników, kwestia ta wywołała nawet kryzys w rządzie premiera Ivicy Račana w 2001 r.). Od 2001 r. Chorwacja współpracuje jednak z Trybunałem.

Przewiduje się, iż Unia rozpocznie negocjacje z Chorwacją nie wcześniej niż w połowie 2004 r. Decydujący wpływ będą tu miały planowane na kwiecień przyszłego roku kolejne wybory, w wyniku których do władzy mogą ponownie dojść nacjonalisci. Najsilniej członkostwo Chorwacji popierają: Grecja, Niemcy i Włochy (dla zapewnienia poparcia Włoch duże znaczenie miała zgoda na wypłacenie odszkodowań – w wysokości 35 mln dolarów – tym Włochom, którzy po drugiej wojnie światowej zmuszeni byli opuścić Istrię i Dalmację). Istniejące mechanizmy instytucjonalne pozwalają na postęp w procesie integracji, dużym problemem może okazać się natomiast stanowisko niektórych państw członkowskich UE, które, jak np. Francja, przewidują członkostwo Chorwacji w UE dopiero w bardzo odległej perspektywie.

² Są to zindywidualizowane programy UE dla wszystkich państw Bałkanów Zachodnich.

OGŁOSZENIA

**Ekspertyzy specjalne wykonane w Biurze Analiz
Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych**

- Ekspertyza specjalna wykonana z inicjatywy własnej:
Chronologia iracka 1990-2003. Pierwsze przybliżenie
Warszawa, 19 marca 2003 r.
- Ekspertyza wykonana na zamówienie Departamentu Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ:
Jakie problemy mogą wymagać rozstrzygnięcia przez rząd bezpośrednio po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej?
Redaktorzy opracowania: *Jacek Foks, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska*
- Ekspertyza wykonana z inicjatywy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów:
Dekrety Benesza
Redaktor: *Krzysztof Bałon*
Pozostali autorzy: *Krzysztof Chudy, Janusz Dołęga, Paweł Kosiński, Maciej Krzysztofowicz, Rafał Morawiec, Rafał Tarnogórski*
- Ekspertyza wykonana z inicjatywy Wspólnoty Polskiej:
Prawne znaczenie wymiany listów pomiędzy ministrami spraw zagranicznych RP i RFN w związku z traktatem 1991 r.
Autorzy: *Janusz Dołęga i Rafał Tarnogórski*
- Ekspertyza wykonana z inicjatywy Departamentu Europy Zachodniej MSZ:
Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec (1991) jako instrument kształtowania stosunków pomiędzy Polską a Niemcami
Redaktor: *Prof. dr hab. Włodzimierz Borodziej*
Pozostali autorzy: *Krzysztof Bałon, Danuta Berlińska, Marek A. Cichocki, Roland Freudenstein, Beata Górka-Winter, Jerzy Kleer, Paweł Kosiński, Małgorzata Ławrowska, Krzysztof Malinowski, Edyta Posel-Częściak, Marek Tałasiewicz, Henning Tewes, Kazimierz Wóycicki*
- Ekspertyza wykonana na wniosek sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych:
Acquis Schengen w krajach Grupy Wyszehradzkiej
Autorzy: *Małgorzata Krystyniak, Krzysztof Bałon, Jolanta Skubiszewska i inni*