



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 34 (374) • 1 czerwca 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Unia Europejska wobec niepodległości Czarnogóry

Agata Kołakowska

Rozpad związku państw Serbii i Czarnogóry na dwie niepodległe republiki, będący konsekwencją przeprowadzonego w Czarnogórze referendum, może w istotnym stopniu wpłynąć na przebieg procesu integracji obu państw z Unią Europejską. Przejęcie przez Czarnogórę całkowitej odpowiedzialności za tempo dostosowywania się do kryteriów członkowskich może zwiększyć jej szanse na przystąpienie do UE. Nie należy jednak oczekiwać, iż rozszerzenie UE o Czarnogórę nastąpi szybko. Ostateczna decyzja będzie uzależniona od zdolności absorpcyjnej UE, na które negatywnie może wpływać brak woli politycznej niektórych państw członkowskich.

W Czarnogórze 21 maja 2006 r. odbyło się referendum w sprawie dalszej przyszłości republiki, w którym 55,4% głosów uzyskali zwolennicy jej niepodległości. Wynik ten kładzie kres istnieniu Serbii i Czarnogóry. Choć secesja Czarnogóry wymagać będzie zdefiniowania przez Unię Europejską stosunków z każdą republiką z osobna, nie zmniejszy to szans obu państw na członkostwo w UE. W przypadku Czarnogóry, bardziej zaawansowanej w transformacji ustrojowej, może nawet dojść do przyspieszenia dostosowywania się tej republiki do kryteriów członkowskich UE.

Unia Europejska jest zdeterminowana, by doprowadzić do trwałego, pokojowego rozwiązania konfliktów bałkańskich. Jej zaangażowanie na Bałkanach jest postrzegane jako test zdolności do prowadzenia polityki zagranicznej w ramach zarówno pierwszego, jak i drugiego filaru. Proces akcesyjny, najskuteczniejszy sposób oddziaływania UE na sąsiadów, jest konsekwentnym uzupełnieniem polityki stabilizacji i budowania pokoju w regionie. Sama Czarnogóra intensywniej niż Serbia przeprowadza reformy zbliżające ją do europejskich standardów. Co więcej, brak postępów Serbii wpływał hamująco na integrację całego związku państw z UE; rozdzielenie obu republik sprawi, że każda z nich będzie oceniana indywidualnie, na podstawie własnych zasług i niedociągnięć.

Współpraca Unii Europejskiej z Serbią i Czarnogórą. Ogólne ramy współpracy UE z Serbią i Czarnogórą wyznaczył proces stabilizacji i stowarzyszenia, sięgający 1999 r., definiujący strategię Unii wobec państw Europy Południowej i Wschodniej. Wśród warunków integracji, poza dążeniem do wypełnienia kryteriów kopenhaskich, była m.in. pełna współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii. Konflikt w Kosowie w 1999 r. uniemożliwił rozpoczęcie przez UE negocjacji z ówczesną Jugosławią w sprawie stowarzyszenia. Unia Europejska ustanowiła zatem specjalny instrument współpracy – *Consultative Task Force*, który został następnie zastąpiony przez mechanizm *Enhanced Permanent Dialogue*.

Przełomowe znaczenie dla pogłębienia współpracy z UE miało podpisanie 14 marca 2002 r. w Belgradzie kompromisowego porozumienia w sprawie utworzenia, zamiast Jugosławii, związku państw Serbii i Czarnogóry. Mediatorem w rokowaniach między republikami był Javier Solana, wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Powstanie Serbii i Czarnogóry było pierwszym samodzielnym sukcesem dyplomacji UE w regionie, zwłaszcza że w rokowaniach belgradzkiego porozumienia nie uczestniczyły Stany Zjednoczone.

Porozumienie z 2002 r. miało charakter tymczasowy, zakładało bowiem, iż po trzech latach Serbia i Czarnogóra zdecydują o dalszej przyszłości ich unii. Nowy byt państwowy łączyły język (serbski), religia, doświadczenia historyczne, dziedzictwo kulturowe, zaś w sferze prawno-instytucjonalnej: prezydent, rząd złożony pięciu ministrów oraz parlament związku państw. Na poziomie federalnym realizowana miała być polityka zagraniczna i obronna. Polityka wewnętrzna i gospodarcza pozostawały w gestii poszczególnych republik.

Dążenie do utrwalenia związku państw znalazło wyraz w działaniach podejmowanych przez UE od 2003 r. Na szczycie w Salonikach Rada Europejska potwierdziła możliwość ubiegania się przez związek państw o status członka UE. Środkiem realizacji tzw. perspektywy europejskiej jest partnerstwo europejskie, które definiowało zakres działań przygotowujących Serbię i Czarnogórę do dalszej integracji oraz przedstawiało wytyczne w sprawie pomocy finansowej dla związku państw. Na pierwszym miejscu jako cel partnerstwa wymienione zostało „pełne przestrzeganie Karty konstytucyjnej oraz zapewnienie skutecznego funkcjonowania związku państw”. Wiosną 2005 r. Komisja Europejska zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji w sprawie umowy stowarzyszeniowej, a Rada Europejska przychyliła się do tego wniosku. Rokowania rozpoczęły się w październiku tego samego roku, a ich zakończenie przewidziano na jesień 2006 r.

Przyszłość integracji Czarnogóry z UE. Mimo zabiegów UE o utrwalenie związku państw przetrwał on zaledwie trzyletni okres uzgodniony w umowie belgradzkiej. W odpowiedzi na wyrażoną przez władze Czarnogóry wolę przeprowadzenia referendum w sprawie niepodległości, UE podjęła się negocjacji jego warunków. Zgodnie z jej sugestią zwolennicy secesji musieli zdobyć przynajmniej 55% głosów przy frekwencji 50%; to wymuszone przez UE zaostrożenie kryteriów najdobitniej świadczy o niechęci, z jaką traktowane były przez nią separatystyczne ambicje Czarnogóry. Obawy UE budził przede wszystkim możliwy negatywny wpływ secesji na stabilność Bałkanów: dezintegrację Bośni i Hercegowiny, wzmocnienie dążeń Albańczyków w Kosowie do proklamowania niepodległości, czy wzrost i tak bardzo silnych tendencji nacjonalistycznych w Serbii.

Obywatele Czarnogóry zadecydowali o jej samodzielności, a legalność tej decyzji została uznana przez społeczność międzynarodową. Raporty okresowe i inne dokumenty zawierające zalecenia dla Serbii i Czarnogóry wskazują że ta ostatnia lepiej radzi sobie z reformami politycznymi i gospodarczymi. Co więcej, z uwagi na niewypełnienie zobowiązań przez Serbię do współpracy z trybunałem haskim, doszło do zawieszenia rozmów na temat umowy stowarzyszeniowej. Secesja Czarnogóry może przyczynić się do wzrostu znaczenia serbskich ugrupowań nacjonalistycznych, co prawdopodobnie jeszcze bardziej utrudniłoby pogłębienie współpracy Serbia-UE.

Można zatem przypuszczać, że Czarnogóra szybciej niż Serbia zakończy przygotowania do uzyskania statusu kandydata do członkostwa w UE. Realizacja proeuropejskiej orientacji Czarnogóry, co deklarują władze republiki, wymagać będzie jednak dalszych reform ustrojowych i gospodarczych. Konieczne będą reforma administracji państwowej i sądownictwa, zwłaszcza ich odpolitycznienie, oraz zwalczanie korupcji i zorganizowanej przestępczości. O utrwalenie tych niekorzystnych tendencji oskarżana jest często ekipa premiera Milo Djukanovicia. W sferze gospodarczej największe wyzwania stanowią: ograniczenie sięgającego 30% bezrobocia i pobudzenie wzrostu gospodarczego.

Dalszy przebieg integracji zależeć jednak będzie od decyzji Unii Europejskiej. Postępy Czarnogóry i przestrzeganie przez nią licznych kryteriów i warunków, jakkolwiek niezbędne, nie przesądzą o uzyskaniu członkostwa. Państwa unijne powołując się na brak zdolności absorpcyjnej UE, mogą dowolnie spowalniać proces akcesyjny, co zresztą ułatwia przyjęta w 2005 r. strategia rozszerzenia. Przyjmowanie nowych członków nie może bowiem ograniczyć sprawności funkcjonowania UE – zdolności do podejmowania decyzji, zachowania równowagi instytucjonalnej, przestrzegania ograniczeń budżetowych i realizacji celów w ramach poszczególnych polityk. Zatem choć członkostwo Czarnogóry w Unii Europejskiej jest prawdopodobne i nastąpić może wcześniej niż akcesja Serbii, to nie należy go oczekiwać przed upływem kilkunastu lat.