



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 12 (480) • 20 marca 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Relacje Unii Europejskiej z państwami Bałkanów Zachodnich – stan i perspektywy

Marcin Terlikowski

W ostatnim czasie stan zaawansowania procesu integracji poszczególnych państw Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską wyraźnie się różnicował. Chorwacja poczyniła znaczne postępy na drodze do członkostwa, ale proeuropejski kurs Serbii stanął pod znakiem zapytania. Wzrosły też obawy związane ze stabilnością krajów, za które UE ponosi szczególną odpowiedzialność, a więc Kosowa oraz Bośni i Hercegowiny. Unia potwierdziła swoje zaangażowanie na rzecz wspierania wszystkich państw regionu na drodze do akcesji, jednak ugruntowanie ich europejskiej perspektywy zależy głównie od postawy społeczeństw.

Nowe propozycje Unii Europejskiej. W komunikacie z 5 marca Komisja Europejska (KE) zapowiedziała szereg inicjatyw wspierających państwa Bałkanów Zachodnich na drodze do akcesji. Główna propozycja to wypracowanie z poszczególnymi państwami regionu map drogowych, których realizacja pozwoliłaby na całkowite zniesienie obowiązku wizowego dla ich obywateli (obecnie tylko Chorwacja korzysta z ruchu bezwizowego z Unią). Ponadto KE zdecydowała o podwojeniu środków finansowych na część programu Erasmus Mundus przeznaczoną dla studentów i pracowników naukowych z tych krajów, co znacznie zwiększy liczbę stypendiów. Zamiarem KE jest także umożliwienie wszystkim państwom regionu szerszego uczestnictwa w programach wspólnotowych, w tym w 7. Programie Ramowym wspierającym badania i rozwój technologiczny (dotychczas korzystały z niego głównie Chorwacja i Macedonia) oraz w pracach agencji unijnych. Specjalny instrument finansowy, promujący rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zapowiedziany w Strategii Poszerzenia z listopada 2007 r., będzie stopniowo wprowadzany w życie, co zaowocuje m.in. wsparciem finansowym i technicznym dla lokalnych organizacji pozarządowych. KE przedstawiła też plan współpracy państw regionu w zakresie monitoringu i zwalczania skutków klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Celem KE jest zwiększanie efektywności pochodzącej z różnych źródeł pomocy międzynarodowej dla państw Bałkanów Zachodnich poprzez jej lepszą koordynację.

Jedyny nowy element polityki Unii wobec krajów regionu, jaki pojawił się w komunikacie, to wspomniana inicjatywa na rzecz ruchu bezwizowego (rozmowy na ten temat podjęto jeszcze przed wydaniem komunikatu – w styczniu z Serbią, co było związane z zaostreżającym się wówczas sporem wokół przyszłości Kosowa, a w lutym z Czarnogórą i Macedonią). Pozostałe propozycje dotyczą usprawnienia już istniejących mechanizmów i instrumentów – nie zmieniają więc dotychczasowego stanu relacji państw Bałkanów Zachodnich z Unią. Należy je odczytywać jako przypomnienie oraz potwierdzenie determinacji UE w aktywnym oddziaływaniu na procesy transformacyjne i rozwojowe zachodzące w tych państwach, mające doprowadzić do ich przyszłej akcesji.

Stan relacji państw Bałkanów Zachodnich z UE. Państwa Bałkanów Zachodnich różnią się pod względem zaawansowania stosunków z Unią i etapu wdrażania reform przedakcesyjnych. Status państw kandydujących do UE posiadają jedynie Chorwacja (od czerwca 2004 r.) oraz Macedonia (od grudnia 2005 r.) i tylko w ich stosunkach z Unią w pełni weszły w życie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA), których wdrożenie jest warunkiem postępów każdego kraju na drodze do członkostwa.

W najbliższych latach realną perspektywę akcesji ma **Chorwacja** (negocjacje akcesyjne trwają od października 2005 r.), zmierzająca do szybkiego zamykania rozdziałów negocjacyjnych (z 35 rozdziałów otwartych jest obecnie 16, 2 rozdziały są wstępnie zamknięte) i określenia przez UE wstępnej daty akcesji. Krokiem świadczącym o determinacji chorwackich władz w przyspieszeniu tego procesu była decyzja z 12 marca o odstąpieniu od zamiaru stosowania przepisów chorwackiej ekologicznej i rybackiej strefy ochronnej na Adriatyku wobec członków UE. Koncepcja strefy była krytykowana przez Komisję i Radę, jako niezgodna z prawem UE, a zarazem ożywiła spór o słoweńsko-chorwacką granicę morską. O dacie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z **Macedonią** zadecydują natomiast postępy we wdrażaniu reform przewidzianych przez jej SAA; w lutym Rada UE wskazała na osiem zagadnień kluczowych dla przyspieszenia tego procesu. Pozycję Macedonii komplikuje sprzeciw greckich władz wobec jej konstytucyjnej nazwy (Republika Macedonii), która ich zdaniem implikuje roszczenia terytorialne w stosunku do Grecji.

Albania oczekuje na wejście w życie swojego SAA, które podpisała w czerwcu 2006 r. (warunkiem jest jego ratyfikacja przez wszystkich członków UE). Przeprowadza ona tymczasem reformy transformacyjne zgodne z jego postanowieniami i jest objęta porozumieniem przejściowym, pozwalającym na stosowanie części zapisów SAA, głównie w obszarze stosunków handlowych z UE i udziału w programach wspólnotowych. Porozumienie przejściowe obowiązuje też w relacjach UE z **Czarnogórą**, która podpisała SAA w październiku 2007 r. i oczekując na ratyfikację porozumienia wprowadza reformy ugruntowujące jej państwowość.

Negocjacje SAA z **Serbią** zostały zawieszone przez UE w maju 2006 r. z powodu niesatysfakcjonującej współpracy tego kraju z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii w Hadze. Po deklaracji rządu serbskiego o woli współdziałania z Trybunałem, negocjacje wznowiono w czerwcu 2007 r., a 17 listopada paraflowano SAA. Stosunki Serbii z Unią są obecnie w impasie, gdyż władze serbskie, nie uznając secesji **Kosowa**, uważają misję EULEX, uruchomioną w tym kraju decyzją Rady UE z 16 lutego, za nielegalną. Misja w ciągu około czterech miesięcy powinna osiągnąć pełną zdolność operacyjną, a jej mandat obejmuje wspieranie lokalnej administracji, wymiaru sprawiedliwości i służb policyjnych w zakresie zwiększania efektywności działania tych instytucji i przestrzegania przez nie prawa, ze szczególnym uwzględnieniem praw mniejszości. Zamieszki 17 marca w Kosowskiej Mitrowicy dowiodły jednak, że obejmowanie kontrolą terenów zamieszkałych przez Serbów na północ od rzeki Ibar przez władze kosowskie i misję EULEX może wywoływać czynny opór. Długookresowym wyzwaniem misji pozostanie zapewnienie przestrzegania praw mniejszości narodowych, w szczególności bezpieczeństwa Serbów w enklawach w głębi kraju.

W **Bośni i Hercegowinie** działa wojskowo-policyjna misja EUFOR Althea, która głównie wspiera władze BiH w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, likwidowaniu nielegalnej broni i podobnych zagrożeń. UE uzależnia podpisanie SAA z BiH od wprowadzenia reform, mających na celu zwiększenie spójności państwa (największe trudności towarzyszą reformie policji). Po osiągnięciu wstępnego porozumienia w tej sprawie UE zdecydowała się w grudniu 2007 r. paraflować SAA, jednak zarówno jego podpisanie (zaplanowane na kwiecień), jak i implementacja mogą napotkać trudności. Groźba secesji Republiki Serbskiej z BiH nie wydaje się realna, jednak proklamacja niepodległości Kosowa zwiększa opór bośniackich Serbów przed wdrażaniem reform wymaganych przez UE.

Społeczne, polityczne i ekonomiczne problemy krajów regionu, poza Chorwacją, są podobne. Bezrobocie sięga ok. 40% w BiH i Kosowie, 36% w Macedonii, 20% w Serbii, a 14% w Albanii oraz Czarnogórze. Instytucje państwowe są przeważnie słabe i nieefektywne, dotkliwym problemem jest rozległa szara strefa w gospodarkach, przestępczość zorganizowana i korupcja. W dyskursie politycznym ciągle dużą popularność zyskują radykalne postawy, co wzmacnia opór przed proponowanymi przez Unię rozwiązaniami funkcjonalnymi i prawnymi, traktowanymi jako wymierzone w niezależność państw bądź w interesy poszczególnych grup narodowych. Utrudnia to postęp na drodze do pojednania między narodami. Czynniki te wciąż silnie zakłócają wdrażanie wymaganych przez Unię reform.

Perspektywy. W bieżącym roku różnicowanie państw Bałkanów Zachodnich pod względem stanu ich relacji z UE będzie się pogłębiać. W przypadku Chorwacji należy oczekiwać dalszych postępów w jej negocjacjach akcesyjnych, a Macedonii – deklaracji UE o dacie rozpoczęcia negocjacji członkowskich (spodziewanej jesienią). O kierunku kursu politycznego Serbii zadecydują przedterminowe wybory parlamentarne, rozpisane na 11 maja. Zwycięstwo sił nacjonalistycznych oznaczać będzie co najmniej utrwalenie impasu w stosunkach Serbii z UE. Unia będzie naciskać na szybkie przeprowadzanie kolejnych, związanych z SAA reform w Albanii i Czarnogórze. Najpoważniejszym wyzwaniem dla UE jest obecnie sytuacja w Kosowie i w BiH. Destabilizacja tych krajów bądź zahamowanie zachodzących w nich procesów budowania państwowości odbije się negatywnie na wizerunku UE jako skutecznego promotora stabilizacji, transformacji i trwałego rozwoju państw regionu.