



BIULETYN

Nr 23 (999), 8 marca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Perspektywy polityki rozszerzenia UE na Bałkanach Zachodnich w 2013 r.

Tomasz Żornaczuk

Podpisanie 7 marca br. memorandum ze Słowenią ostatecznie przesądza o akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej, zaplanowanej na lipiec 2013 r. Będzie to prawdopodobnie ostatnie w tej dekadzie rozszerzenie na Bałkanach Zachodnich, gdyż pozostałe państwa są jeszcze na wczesnym etapie zaangażowania w integrację europejską. Dlatego przez kolejne lata efekty tego procesu będą w regionie mniej widoczne. Tymczasem w interesie Polski leży większa skuteczność polityki rozszerzenia UE, także w kontekście niedawnej czesko-niemiecko-polsko-szwedzkiej propozycji zacieśnienia współpracy Unii z krajami Partnerstwa Wschodniego.

Członkostwo Chorwacji. Głównym wydarzeniem w unijnej polityce rozszerzenia w 2013 r. jest przystąpienie Chorwacji do UE. Choć traktat akcesyjny nie został jeszcze przyjęty przez kilka państw, opóźnić rozszerzenie mógł jedynie brak ratyfikacji Słowenii. Porozumienie zawarte między obu państwami zakłada rozwiązanie sporu o depozyty chorwackich obywateli przejętych przez Bank Lublański po rozpadzie SFR Jugosławii. Chorwacja domagała się odszkodowań, a Słowenia – wycofania pełnomocnictwa rządu w Zagrzebiu w sprawach dotyczących depozytów. Wcześniej, pod koniec 2008 r., rząd w Lublanie zablokował na dziesięć miesięcy negocjacje UE z Chorwacją w związku z konfliktem sąsiadów o przebieg granicy morskiej.

Memorandum zakłada przyjęcie traktatu akcesyjnego ze strony Słowenii, która jako jedyne państwo członkowskie nie rozpoczęła procedury ratyfikacyjnej. Porozumienie było możliwe dzięki złagodzeniu stanowiska przez Chorwację, a wpływ na nie mogły mieć także niedawne wotum nieufności dla rządu w Lublanie i zapowiedź większej otwartości na kompromis ze strony Alenki Bratušek, której powierzono misję utworzenia nowego gabinetu.

Pozostałe kraje regionu. Czarnogóra jest jedynym krajem bałkańskim negocjującym akcesję od czerwca 2012 r. W tym czasie zdołała zamknąć jeden z 35 rozdziałów negocjacyjnych. Na tym etapie pokrywa się to z tempem Chorwacji, której negocjacje z UE trwały sześć lat, a dwa kolejne zajęły przygotowanie i ratyfikacja traktatu akcesyjnego. Na tej podstawie można założyć, że Czarnogóra w 2013 r. może otworzyć kilka rozdziałów negocjacyjnych, ale nie przystąpi do Unii wcześniej niż na przełomie dekad. Wprawdzie w niektórych reformach jest zaawansowana bardziej niż Chorwacja na początku swoich negocjacji oraz jest krajem kilkukrotnie mniejszym, jednak wiele przemian polega na usprawnieniu systemu funkcjonowania państwa niezależnie od jego wielkości. W przypadku Czarnogóry utrudnia też sprawę zaledwie kilkuletnie doświadczenie niepodległości.

Macedonia, posiadająca od siedmiu lat status kandydata do członkostwa w UE oraz liczne rekomendacje Komisji Europejskiej na temat otwarcia negocjacji, prawdopodobnie nie rozpocznie ich w 2013 r. Nie ma bowiem zgody co do konstytucyjnej nazwy Republiki Macedonii, co jest powodem zablokowania przez Grecję jej dalszej integracji z Unią. Szanse na przyspieszenie w 2013 r. rozmów o członkostwie ma natomiast Serbia, będąca oficjalnym kandydatem od roku. Komisja prawdopodobnie zarekomenduje w kwietniu br. rozpoczęcie negocjacji z Serbią. Stanowiąca ich warunek konieczny normalizacja relacji z Kosowem przebiega bowiem sprawnie (m.in. implementacja rozwiązań granicznych i celnych) i dotyczy coraz szerszego spektrum spraw (jak np. funkcjonowanie instytucji państwowych na północy Kosowa). Podniesiono też rangę dialogu – po raz pierwszy spotkali się prezydenci obu państw.

Warunkiem zarekomendowania przez Komisję statusu kandydata dla Albanii w odpowiedzi na wniosek o członkostwo w UE z 2009 r. będzie – poza reformami m.in. sądownictwa i administracji – przeprowadzenie

uczciwych wyborów parlamentarnych zaplanowanych na czerwiec br. Bośnia i Hercegowina takiego wniosku nie złożyła, a wobec braku woli elit politycznych do dostosowania konstytucji do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz podjęcia reform na rzecz wzmocnienia instytucji państwowych kraj ten nie odnotuje w 2013 r. postępów w integracji z Unią.

Z kolei Kosowo obowiązuje reżim wizowy ze Strefą Schengen i nie zawarto ono Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA) z UE, co jest wyjątkiem w regionie. Komisja zasygnalizowała jednak możliwość podpisania SAA, pomimo braku uznania niepodległości Kosowa przez pięć państw UE. Do rozpoczęcia negocjacji układu prawdopodobnie nie dojdzie w tym roku, m.in. z uwagi na potrzebę kolejnych reform oraz długotrwały proces studium wykonalności. Jednak samo podjęcie działań w tym celu będzie dla Kosowa widocznym osiągnięciem.

Wnioski i rekomendacje dla Polski. Akcesja Chorwacji pokaże, że UE jest wciąż atrakcyjna dla państw trzecich, mimo problemów gospodarczych w niektórych państwach członkowskich. Będzie też świadczyć o tym, że przeprowadzenie wymaganych reform przez kraje aspirujące do UE skutkuje członkostwem, co może działać mobilizująco na rządy pozostałych państw regionu. Mimo to ze stanu integracji europejskiej na Bałkanach Zachodnich wynika, że w najbliższych latach sukcesy tego procesu w regionie będą mniej widoczne. Nie służy to Unii, której powinno zależeć na szybkiej stabilizacji politycznej i gospodarczej Bałkanów poprzez skuteczną politykę rozszerzenia. Nie pomagają to także w osiąganiu celów polskiej polityki zagranicznej, której ważnym elementem jest demokratyzacja najbliższego otoczenia UE. W interesie Polski jest zatem niedopuszczenie do spowolnienia integracji państw Bałkańskich z Unią.

Aktywniejsze wsparcie Polski dla polityki rozszerzenia na Bałkanach jest ważne również w związku niedawną propozycją większego otwarcia Unii na kraje Partnerstwa Wschodniego, m.in. przez utworzenie strefy wolnego handlu z UE oraz wzmocnienie relacji z Unią w oparciu o reformy demokratyczne poszczególnych państw. Natomiast ambicją Polski jest również przedstawienie tym krajom w przyszłości perspektywy członkostwa. Tymczasem niepowodzenia bądź komplikacje polityki rozszerzenia na Bałkanach mogą spowodować, że trudniej będzie zabiegać w tej sprawie o głosy państw członkowskich na rzecz takiej współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego, która w przyszłości doprowadzi do ich akcesji do UE. Ponadto wyraźniejsze zaangażowanie się Polski w integrację europejską państw bałkańskich utrwali wizerunek kraju jako promotora wartości demokratycznych, dbającego o wszystkie kierunki polityki zagranicznej w najbliższym sąsiedztwie UE.

Polska jako nowy kraj członkowski z Europy Środkowej jest dla państw bałkańskich wiarygodnym przykładem udanej transformacji i korzyści płynących z członkostwa. Powinna to stosować jako argument przy mobilizowaniu pozostałych krajów bałkańskich do podjęcia odpowiednich reform. Aktywniejsze wsparcie państw regionu na ich drodze do UE nie wiąże się przy tym z wysokimi kosztami finansowymi czy politycznymi dla Polski, ale by ułatwić osiągnięcie powyższych celów, należy zintensyfikować kontakty bilateralne na wysokim szczeblu. Na tym etapie procesu integracji europejskiej na Bałkanach warto zwrócić szczególną uwagę na Serbię i Czarnogórę.

Dynamiczny i skuteczny, jak na skomplikowane okoliczności, przebieg dialogu Belgradu z Prisztiną oraz sygnalizowanie przez Serbię, że może rozważyć poparcie członkostwa Kosowa w ONZ, zapowiadają kontynuowanie polityki na rzecz uregulowania stosunków. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w postępach integracyjnych Serbii. Warto, aby Polska aktywnie opowiadała się za określeniem daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych Serbii z UE, jeśli taka będzie rekomendacja KE. Nawet gdyby datę wyznaczono na przyszły rok i warunkowano dalszymi postępami w rozmowach z Kosowem, warto, aby decyzja w tej sprawie zapadła w najbliższym możliwym terminie, tj. na spotkaniu Rady UE w czerwcu br. Byłby to jednocześnie pozytywny akcent kończącego się wtedy przewodnictwa Polski w Grupie Wyszehradzkiej, która wsparłaby polskie stanowisko w tej kwestii, a także sygnał, że Polska dostrzega interesy V4 również w Europie Południowo-Wschodniej. Z kolei w przypadku Czarnogóry Polska powinna (tak jak w przeszłości miało to miejsce w odniesieniu do Chorwacji) przekazywać własne doświadczenia w zakresie spraw wewnętrznych, przede wszystkim dotyczących zwalczania przestępczości zorganizowanej i ochrony granic. Jest to o tyle ważne, że kraj ten już od początku negocjacji jest zobligowany przez UE do reform w tych dziedzinach.