



BIULETYN

Nr 37 (1274), 17 kwietnia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Dariusz Kałan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Mieć ciastko i zjeść ciastko: dylemat Serbii w relacjach z UE i Rosją

Tomasz Żornaczuk

Ani rozpoczęcie negocjacji z UE na początku 2014 r., ani zaostrzający się w tym czasie kryzys na Ukrainie nie rozluźniły bliskich relacji Serbii z Rosją. Tymczasem w zmieniającej się sytuacji międzynarodowej polityka równego dystansu wobec Moskwy i wobec Brukseli jest ryzykowna, gdyż stawia Serbię w środku sporu między obiema stronami. Ponieważ integracja z Unią pozostaje priorytetem rządu w Belgradzie, warto postrzegać ten proces jako szansę na realizację interesów narodowych dzięki uzgadnianiu stanowisk z UE, m.in. w sprawie tworzenia unii energetycznej.

Asymetria relacji serbsko-rosyjskich. Nieizolowanie Rosji jest podstawowym celem w polityce wschodniej Serbii. Z tego powodu nie przyłączyła się ona do unijnych sankcji (choć z krajów aspirujących do UE zrobiły to Czarnogóra i Albania), a także bardzo wstrzemięźliwie zareagowała na zajęcie Krymu i wojnę w Donbasie. Mimo zapewnień o poszanowaniu ukraińskiej integralności terytorialnej Serbia była nieobecna podczas głosowania nad rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ potępiającą okupację. Wydarzenia na południowo-wschodniej Ukrainie nie tylko nie podważyły zaufania do Moskwy, ale wręcz stały się pretekstem do pogłębiania dialogu: w środku konfliktu ukraińskiego, w listopadzie 2014 r. zorganizowano pierwsze od ośmiu lat wspólne manewry wojskowe (kolejne odbędą się jesienią br.), co przez rosyjską propagandę zostało przedstawione jako pokaz siły Rosji i dowód na to, że nie jest ona w Europie alienowana.

Jednocześnie relacje serbsko-rosyjskie cechuje wyraźny brak partnerstwa. Świadczy o tym sposób potraktowania Belgradu przez Moskwę przy rezygnacji z budowy gazociągu South Stream, który przez obie strony był uważany za strategiczny (o zaniechaniu inwestycji rząd serbski dowiedział się z mediów), a także w czasie niedawnego sporu o eksport jabłek. W marcu br. Rosyjska Agencja Rolna ostrzegła przed możliwością wprowadzenia zakazu importu owoców z Serbii ze względu na podejrzenie, że pochodzą one z państw unijnych, m.in. z Polski. Choć sprawa została wyjaśniona w ciągu kilku dni, to sposób jej przywołania przez Rosjan (np. poinformowanie o wątpliwościach bez oficjalnego dokumentu) sugeruje, że zaufanie Moskwy do Belgradu jest ograniczone.

Asymetryczna współpraca – od 2013 r. podniesiona do rangi strategicznego partnerstwa – ma uzasadnienie w wysokim stopniu zależności Belgradu, przede wszystkim w energetyce i gospodarce, od Moskwy. Wywalczyła ona sobie bowiem bardzo silną pozycję na serbskim rynku gazu ziemnego i ropy naftowej, wykupując większość udziałów w państwowym przedsiębiorstwie Naftna Industrija Srbije (51% w 2008 r., zwiększone do 56% w 2011 r.) zarządzającym tymi surowcami, które zresztą odpowiednio w 99 i 80% pochodzą z Rosji. Choć stosunki handlowe są mniej intensywne, w 2014 r. stała się ona drugim krajem dla serbskiego eksportu. Współpraca gospodarcza ma charakter wzrostowy – jej ożywienie wynika z zamrożenia przez Moskwę kontaktów z unijnymi rynkami rolno-spożywczymi. O ile wartość serbskich warzyw przesyłanych w 2014 r. nie zmieniła się w porównaniu z rokiem poprzednim, o tyle wartość eksportu owoców wzrosła o ok. 50%, a eksportu mięsa niemal dziesięciokrotnie.

Współpraca z Rosją a siła przyciągania Zachodu. Serbia jest otwarta na bliską współpracę z Rosją, ponieważ na serbskiej scenie politycznej istnieje trwały konsensus, że relacje te mają charakter strategiczny. Wynika to z przyjętej w 2008 r. i realizowanej przez każdy kolejny rząd doktryny określającej główne kierunki serbskiej polityki zagranicznej, wymieniającej wśród podstawowych partnerów UE, USA, Rosję i Chiny, i definiującej rolę kraju jako pomostu między nimi. To stanowisko popierają wszystkie partie polityczne w parlamencie, a także prezydent.

Nieprzypadkowo obchody 70. rocznicy wyzwolenia Belgradu świętowano z udziałem Władimira Putina, a wiosną br. wojsko Serbii weźmie udział w paradzie w Moskwie z okazji zakończenia II wojny światowej. Jednakże polityczne porozumienie nie byłoby możliwe bez wsparcia społecznego: według badań ośrodka Ipsos z lutego br. połowa mieszkańców Serbii postrzega Rosję pozytywnie, a 18% żywi do niej negatywne uczucia. Jest to skutek braku zadrażeń historycznych, stronnictwo mediów (te poddające relacje z Rosją rzetelnej krytyce są w mniejszości), jak również wysiłków Moskwy, która od lat podkreśla bliskość historyczną, kulturową i religijną obu narodów, z pomocą licznych instytucji kulturalnych czy intensywnych kontaktów obu cerkwi prawosławnych. Te działania uzupełniane są inicjatywami wyraźnie dostrzeganymi przez społeczeństwo, takimi jak pomoc w gaszeniu pożarów lasów czy akcjach ratunkowych przy ubiegłorocznych powodziach. Nie mniej istotny jest rosyjski sprzeciw wobec odłączenia Kosowa od Serbii, który – szczególnie gdy większości krajów UE i USA wyraziła zgodę na niepodległość prowincji – sprawił, że Moskwa postrzegana jest przez wielu Serbów jako lojalny sojusznik na arenie międzynarodowej.

Jednocześnie między partiami politycznymi zasiadającymi w parlamencie istnieje kompromis w sprawie integracji kraju z UE jako nadrzędnego celu w polityce zagranicznej. Ugrupowania o odmiennych poglądach w zeszłorocznych wyborach parlamentarnych po raz pierwszy nie uzyskały mandatów i ich udział w debacie publicznej nie jest już istotny. Także społeczeństwo w większości ma nastawienie proeuropejskie: w ostatnich dwóch latach 44–51% obywateli Serbii opowiadało się za przystąpieniem kraju do Unii, gdy 19–34% było przeciwnego zdania. Co więcej, powoli zmienia się polityczne podejście do NATO. Chociaż poparcie społeczne dla akcesji Serbii nadal jest bardzo niskie (ok. 10%), rząd w Belgradzie stara się blisko współpracować z Sojuszem. Organizacja serbskich sił zbrojnych i procedury zarządzania od dawna już są zgodne z jego standardami. O woli zacieśnienia tych relacji świadczy też podpisany na początku 2015 r. indywidualny plan działań na rzecz partnerstwa (IPAP), który jest główną formą współpracy NATO z państwami niewykazującymi aspiracji członkowskich. Z kolei za jeszcze większym zbliżeniem opowiadają się środowiska eksperckie skupione m.in. wokół belgradzkich pozarządowych ośrodków badawczych. Dowodzą, że nie można formułować skutecznej polityki bezpieczeństwa państwa, opierając się na zależnościach politycznych z przeszłości.

Podmiot czy przedmiot? Serbia dąży do stworzenia modelu polityki zagranicznej opartego na zachowaniu równego dystansu między Belgradem a Brukselą i Moskwą. Jednakże asymetria relacji z Moskwą wskazuje na jedynie iluzoryczne partnerstwo w dwustronnych kontaktach oraz na coraz wyraźniejsze intencje Kremla, który próbuje wzmacniać podziały w polityce zagranicznej Belgradu i zniechęcać go do UE. Podobne mechanizmy były stosowane przez Rosję w kontaktach z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, Słowacją czy Bułgarią, które także wykorzystywały koncepcję pomostu w swojej doktrynie zagranicznej. Tymczasem to UE pozostaje jedynym aktorem zdolnym do wsparcia działań modernizacyjnych i transformacyjnych w Serbii. Zbliżenie z Unią – pomimo zmęczenia Brukseli i wielu państw członkowskich – nadal daje szansę na skoordynowanie działań w dziedzinach istotnych dla interesów państwa, np. w polityce energetycznej. Po upadku South Stream UE zaproponowała zresztą włączenie Serbii w tworzenie unii energetycznej, wsparcie budowy interkonektora gazowego z Bułgarią oraz kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na regionalne inwestycje energetyczne.

Koncepcja pomostu i równego dystansu sprawia, że Serbia faktycznie pozostaje na peryferiach stosunków międzynarodowych, a także bywa przedmiotem w sporach między UE a Rosją. Obecnie należy oczekiwać, że Kreml będzie się starał wykorzystać opieszałość rozmów serbsko-unijnych: pomimo rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, w pierwszych 15 miesiącach Serbia nie otworzyła żadnego rozdziału. Z kolei Unia będzie liczyć na rozczarowanie Serbów lekceważącym traktowaniem ich przez Moskwę, ale powinna też mieć świadomość, że bez wyraźnych sukcesów integracyjnych nie przełoży się to na reorientację polityki Belgradu. Istotna może okazać się coraz intensywniejsza debata w mediach elektronicznych i drukowanych nad rolą Rosji w polityce Serbii. Mimo że głosy wzywające do rewizji wzajemnych stosunków należą do mniejszości, ich pobudzenie wskazuje, że temat będzie coraz ważniejszy w serbskim dyskursie publicznym, co może znaleźć odzwierciedlenie w programach niektórych partii politycznych.

Tymczasem UE powinna działać na rzecz szybkiego otwarcia pierwszych rozdziałów negocjacyjnych w rozmowach o członkostwie z Serbią, zwłaszcza że właśnie zakończył się tzw. *screening*, czyli przegląd prawa pod kątem jego zgodności z prawem UE. Będzie to wyraźny sygnał zarówno dla rządu w Belgradzie, jak i dla serbskiego społeczeństwa, że proces nie wyhamował. Ponadto doświadczenie negocjacji z Chorwacją pokazuje korelację między zaawansowaniem etapu integracji a dynamiką reform na drodze do UE. Intensywniejsze w ostatnim czasie wsparcie Polski na poziomie eksperckim jest zjawiskiem pozytywnym i należy je kontynuować. Warto jednak zadbać o zacieśnienie relacji także na wysokim szczeblu politycznym. W społeczeństwie Serbii kontakty robocze stałyby się przez to bardziej widoczne i nabierałoby przekonania o skuteczności rzetelnego procesu transformacji i integracji z UE.