



# BIULETYN

Nr 64 (1301), 1 lipca 2015 © PISM

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

## Czarnogórski maraton: półmetek do UE, ostatnia prosta do NATO

Tomasz Żornaczuk

*W rozpoczętych przed trzema laty negocjacjach akcesyjnych z Czarnogórą widać nowe podejście Unii Europejskiej do polityki rozszerzenia. Rozmowy zachowują dynamikę typową dla Bałkanów, a jej utrzymanie jest szczególnie ważne także ze względu na ograniczone szanse na szybkie sukcesy integracyjne innych państw regionu. Zarówno UE, jak i NATO powinny wykorzystać dotychczasowe osiągnięcia transformacyjne Czarnogóry do wysłania wyraźnego sygnału, że Bałkany pozostają w kręgu zainteresowań wspólnoty euroatlantyckiej w zakresie poszerzania obszaru demokracji w Europie.*

**Półmetek Czarnogóry.** Pod koniec czerwca br. Komisja Europejska otworzyła dwa kolejne rozdziały negocjacyjne w procesie akcesyjnym Czarnogóry do UE. Oznacza to, że po trzech latach od zainicjowania rokowań rząd w Podgoricy omawia już 20 z 35 obszarów, a dwa z nich – w najmniej kontrowersyjnych tematach nauki i badań oraz szkolnictwa i kultury – już zamknął. Taki przebieg negocjacji jest zbliżony do tempa Chorwacji, która po trzech latach prowadziła rozmowy w 21 rozdziałach, a w trzech zdołała je zakończyć. Doświadczenia akcesyjne północnego sąsiada Czarnogóry trwały łącznie sześć lat. Podgorica jest więc w stanie powtórzyć ten wynik i – przy utrzymaniu dwuletniej procedury ratyfikacji traktatu akcesyjnego – może wejść do UE w 2020 r.

Jednakże, mimo podobnego tempa negocjacji, proces zbliżania obu krajów do UE jest nieco inny. KE wprowadziła bowiem kilka nowych zasad, głównie po to, by poświęcić więcej czasu na badanie jakości przemian demokratycznych. Po pierwsze, *screening*, czyli ustalenie, w jakim stopniu prawo narodowe jest zgodne z unijnym w danym obszarze, obecnie rozpoczyna się jeszcze przed otwarciem negocjacji. Po drugie, rozmowy w uważanych za najtrudniejsze rozdziałach 23 i 24, dotyczących wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz sądownictwa i praw podstawowych, zostały podjęte po półtora roku (a nie na końcu, jak w przypadku Chorwacji). Po trzecie, KE wyraźniej zwraca uwagę na potrzebę zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego – w Czarnogórze ich przedstawiciele zostali włączeni do grup roboczych negocjujących akcesję.

**Problemy bałkańskiego prymusa.** W przeciwieństwie do Chorwacji Czarnogóra nie ma sporów bilateralnych z sąsiadami, którzy mogliby blokować jej rozmowy z UE. Zmaga się jednak z wieloma innymi problemami, typowymi zresztą dla całego regionu. Na pierwszy plan wysuwa się brak wolności mediów. W rankingu „Reporterów bez Granic” z 2014 r. wśród 180 państw Czarnogóra znalazła się na 114. miejscu, między Katarą a Tadżykistanem. To jeden z najniższych wyników w Europie i najgorszy na Bałkanach (jeśli nie liczyć pograżonej w skandalach korupcyjnych Macedonii). Negatywna tendencja – w ostatnich czterech latach kraj spadł o dziewięć miejsc – świadczy o pogłębianiu się zjawiska mimo przyspieszenia negocjacji z UE, a niektóre wydarzenia, jak pobicia dziennikarzy czy podkładanie bomb pod redakcje opozycyjnych gazet – dowodzą lekceważenia problemu przez służby państwa. Na brak postępów Czarnogóry w tej dziedzinie regularnie zwraca uwagę KE, a ostatnio także Parlament Europejski (rezolucja z marca br.), mówią o tym nawet szefowie poszczególnych państw członkowskich.

Ograniczona krytyka ze strony mediów nie mobilizuje elit rządzących do walki z korupcją. Mimo że w indeksie Transparency International 2014 Czarnogóra została sklasyfikowana wyżej niż sąsiedzi z Bałkanów – na 76. pozycji, o jej realnych osiągnięciach w tej dziedzinie świadczy chociażby to, że miejsce w rankingu dzieli z Wyspami Świętego Tomasza i Książęcą, tuż za Suazi i Senegalem. Według władz lekarstwem mają być powstające właśnie urzędy: agencja ds. korupcji oraz stanowisko specjalnego prokuratora ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji.

Stworzenie nowych ram instytucjonalnych jest odpowiedzią na unijną krytykę Prokuratora Generalnego, który do tej pory dysponował całym instrumentarium antykorupcyjnym. Prokuratorzy byli atakowani za bierność, lekceważenie doniesień medialnych, świadome przedłużanie procesów oraz uleganie politycznym naciskom. Ta ostatnia kwestia stanowi zresztą osobne wyzwanie dla UE: elity polityczne Czarnogóry wielokrotnie musiały stawiać czoła zarzutom o nadużywanie władzy i łamanie prawa.

Umiarkowana wola polityczna wiąże się z kolejnym – chociaż zwykle formułowanym nieoficjalnie – zastrzeżeniem UE i organizacji pozarządowych dotyczącym hermetyczności czarnogórskiej sceny politycznej. Od początku lat 90. ubiegłego wieku główną formacją tworzącą lub współtworzącą rządy jest centrolewicowa Demokratyczna Partia Socjalistów (DPS): obecnie ma 31 posłów w 81-osobowym parlamencie. Premier Milo Đukanović stoi na czele gabinetu już czwartą kadencję, wcześniej przez pięć lat sprawował urząd prezydenta. Z kolei wywodzący się z tego samego ugrupowania Filip Vujanović jest prezydentem od 2003 r., a bezpośrednio przed tym był również premierem. Takie zacementowanie sceny politycznej w Czarnogórze chroni kraj przed gwałtownymi wstrząsami politycznymi, ale raczej nie służy reformatorskim działaniom, w tym walce z korupcją. Niedawny wybór Đukanovicia na kolejną kadencję przewodniczącego DPS (na stanowisku od 1998 r.) najlepiej świadczy o niezrozumieniu tego problemu i braku realnego pomysłu na jego rozwiązanie.

**Kierunek: Zachód.** Zaangażowanie władz w negocjacje z UE wynika z jednoznacznego ukierunkowania polityki zagranicznej na Zachód. W odróżnieniu od sąsiedniej Serbii Czarnogóra dołączyła do sankcji wobec Rosji – mimo że nie jest to wymóg akcesyjny – a także w ostatnim czasie podjęła liczne działania w celu uniezależnienia się od Kremla. Niektóre poczynania rządu Đukanovicia, jak niewypuszczenie rosyjskich okrętów wojskowych do portu w Barze w grudniu 2013 r., doprowadziły do ochłodzenia relacji między krajami, co zresztą może negatywnie odbić się na czarnogórskiej gospodarce, w której istotną rolę odgrywają bezpośrednie inwestycje z Rosji (15% w latach 2002–2013). Moskwa pozostaje też ważnym partnerem w handlu i turystyce. Niemniej Podgorica konsekwentnie synchronizuje swoją politykę z unijną – według KE rząd rozpoczął implementację wszystkich decyzji Rady Europejskiej z 2014 r. – co przejawia się nawet w tak egzotycznych dla Czarnogóry tematach, jak wsparcie unijnych sankcji przeciw przedstawicielom obalonych władz w Tunezji.

Wszystkie te zabiegi służą zbliżeniu nie tylko z UE, lecz także z NATO. Czarnogóra liczyła, że otrzyma zaproszenie do Sojuszu w czasie ubiegłorocznego szczytu w Newport, ale mimo włączenia kraju do Planu działań na rzecz członkostwa (MAP) oraz pozytywnej oceny realizacji celów partnerskich i ogólnej reformy systemu obrony decyzję przesunięto na 2015 r. Przychylnie stanowisko Stanów Zjednoczonych, Niemiec i członków Grupy Wyszehradzkiej, w tym Polski, która w przyszłym roku będzie gospodarzem kolejnego szczytu Sojuszu, może przypuszczać, że w ciągu najbliższych miesięcy oferta NATO zostanie sformułowana. Gotowość do podjęcia dialogu o rozszerzeniu potwierdził zresztą sekretarz generalny Jens Stoltenberg w czasie czerwcowej wizyty w Podgoricy. Formalne zaproszenie Czarnogóry powinno być kolejnym impulsem do walki z nieprzejrzystym prawem i korupcją, a ponadto będzie wyzwaniem społecznym: poparcie dla integracji nie przekracza bowiem 50%.

**Potrzeba sukcesów integracyjnych.** Pomimo błędów i zaniechań rządu w Podgoricy, UE powinna kontynuować negocjacje akcesyjne bez stawiania dodatkowych warunków politycznych i zadbać o utrzymanie tempa rozmów, które i tak jest powolniejsze niż w przypadku państw Europy Środkowej. Tym bardziej że Czarnogóra jako jedyna na Bałkanach realnie dyskutuje na temat członkostwa; Serbia formalnie rozpoczęła negocjacje przed półtora rokiem, ale nie zdołała jeszcze otworzyć żadnego rozdziału. Dlatego od powodzenia rozmów z Podgoricą w dużej mierze zależy utrzymanie dynamiki unijnej polityki rozszerzenia. Unia powinna konsekwentnie działać na rzecz wzmocnienia niezależności instytucji państwowych nadzorujących prawidłowy przebieg czarnogórskiej transformacji. W tym celu pomocne mogą okazać się wsparcie i bliska współpraca z lokalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei Polska mogłaby rozszerzyć ofertę pomocową dla Czarnogóry o doświadczenia w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i korupcji, które wcześniej z powodzeniem przekazywała Chorwacji.

Z punktu widzenia państw zainteresowanych integracją euroatlantycką Bałkanów nie mniej ważny jest sygnał, że także NATO nie rezygnuje ze swojej misji stabilizacyjnej i demokratyzacyjnej w regionie. Przyjęcie Czarnogóry stanowiłoby potwierdzenie nie tylko polityki otwartych drzwi Sojuszu, lecz także jego atrakcyjności w czasach trudnych dla stosunków międzynarodowych w Europie. Miałoby to również znaczenie regionalne: Czarnogóra byłaby bowiem pierwszym krajem członkowskim na Bałkanach z tak znaczną wspólnotą serbską (29% społeczeństwa), tradycyjnie sprzeciwiającą się integracji z NATO. To z kolei mogłoby pomóc w budowaniu większego zrozumienia dla idei transatlantyckiej w innych krajach bałkańskich, które ze względu na sceptycyzm wobec NATO są bardziej podatne na współpracę z podmiotami zainteresowanymi jego osłabaniem.