

Balkany Zachodnie: Blżej czy dalej Brukseli?

Jakub Bielałowicz, Jędrzej Błaszczak

09.05.2022



Artykuł w skrócie:

- Polityka rozszerzenia Unii Europejskiej, w szczególności wobec państw Bałkanów Zachodnich, znajduje się od niemalże dekady w zastoju. Za brak postępu odpowiada z jednej strony koncentracja Unii na występujących po sobie kryzysach, z drugiej stosunkowo niski poziom rozwoju gospodarczo-społecznego potencjalnych państw-kandydatów.
- Formalnie integracja Serbii i Czarnogóry w struktury UE jest najbardziej zaawansowana w na poziomie procesu negocjacyjnego, ale wewnętrzna sytuacja polityczna tych krajów nie daje nadziei na szybkie doprowadzenie do akcesji.
- Albania i Macedonia Północna wciąż nie mogą rozpocząć długo wyczekiwanych negocjacji akcesyjnych ze względu na sprzeciw Bułgarii, która domaga się najpierw rozwiązania sporu tożsamościowego pomiędzy Sofią a Skopje. Z kolei Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo są krajami, które najmniej rokują na jakąkolwiek eurointegrację w najbliższej przyszłości.
- Nowa sytuacja geopolityczna, wywołana wojną w Ukrainie, staje się naturalną okazją do dokonania przeglądu nadmiernie sformalizowanej polityki rozszerzenia. Polska ma szansę odegrać w tym procesie istotną, wspierającą rolę, w szczególności poprzez większe zaangażowanie polityczne i gospodarcze w regionie.
- Formatem współpracy, w którym drzemie potencjał zbliżenia pomiędzy krajami UE a Bałkanami Zachodnimi, jest Inicjatywa Trójmorza i jej projekty infrastrukturalne.

Eurointegracja Bałkanów Zachodnich: proces złudnych nadziei

Unijna polityka rozszerzenia od lat przeżywa kryzys. Z jednej strony, Unia Europejska mierzy się od ponad dekady z szeregiem nakładających się na siebie kryzysów, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. **Wydarzenia, takie jak kryzys finansowy, migracyjny, fala terroru, brexit, pandemia czy wojna w Ukrainie, skutecznie odciągają uwagę od tematu powiększenia Wspólnoty i obniżają apetyt na przyjęcie do niej kolejnych państw.** Z drugiej strony, kraje bałkańskie, zwłaszcza te znajdujące się wciąż w przedsiönku Unii Europejskiej, reprezentują stosunkowo niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Słabe, często skorumpowane systemy polityczne tych państw nie pozwalają na skomplikowaną integrację gospodarczą ze strukturami unijnymi. Ostatnim krajem regionu, który przystąpił do

UE już prawie dekadę temu (2013), była Chorwacja, która zdążyła dokończyć negocjacje akcesyjne jeszcze w schyłkowym okresie nastrojów pro-integracyjnych.

Wybuch wojny w Ukrainie i związany z nią wstrząs geopolityczny w Europie wydawał się dogodną okazją, by tchnąć nowe życie w zastały, zbiurokratyzowany proces rozszerzenia. **Deklaracje unijnych liderów o gotowości do objęcia Ukrainy przyspieszoną procedurą przyznania statusu kraju kandydującego zrodziły nadzieję także wśród krajów bałkańskich na dokonanie historycznego postępu na drodze do eurointegracji.** Już jednak widać, że nawet w przypadku Ukrainy – będącej obecnie w centrum uwagi międzynarodowej – pojawiły się wewnątrz Unii głosy sceptyczne. Apel szefa austriackiej dyplomacji o rozważenie mimo wszystko innych dróg stowarzyszenia UE z Ukrainą wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo kontynuacji polityki „business as usual”, także w odniesieniu do innych krajów aspirujących do członkostwa.

Autorzy poniższej analizy podsumowują obecny stan relacji sześciu państw Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską, wraz z krótkoterminowymi perspektywami politycznymi w każdym z nich. Co więcej, sformułowali oni szereg rekomendacji zarówno dla UE, jak i Polski.

Tabelaryczny przegląd aktualnego stanu relacji państw Bałkanów Zachodnich z UE

Kraj	Czarnogóra	Serbia	Macedonia Północna	Albania	Kosowo	Bośnia i Hercegowina
Status	Prowadzi negocjacje akcesyjne od 2012	Prowadzi negocjacje akcesyjne od 2014	Posiada status państwa-kandydata od 2005 i czeka na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych	Posiada status państwa-kandydata od 2014 i czeka na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych	Potencjalny kandydat (Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu wszedł w życie w 2016)	Potencjalny kandydat (wniosek członkowski czeka na rozpatrzenie od 2016)
Otwarte rozdziały negocjacji	33/33	22/34	–	–	–	–
Zamknięte rozdziały negocjacji	3/33	2/34	–	–	–	–

Czarnogóra: prymus pośrodku kryzysu politycznego

Czarnogóra jest państwem liczącym ponad 650 000 mieszkańców, które w 2006 roku zdecydowało się na secesję od Serbii i po przeprowadzeniu referendum (około 55% społeczeństwa głosowało „za”) proklamowało niepodległość. Od tamtej pory władze w kraju na ogół utrzymują stabilny kurs mający doprowadzić do dołączenia z Unią Europejską. Obecnie w Czarnogórze poparcie dla dołączenia do Unii Europejskiej szacuje się na około 75%¹.

W 2017 roku Czarnogóra dołączyła do Sojuszu Północnoatlantyckiego, co powszechnie postrzegane jest jako krok poprzedzający akcesję do Unii Europejskiej. Również większość obecnych priorytetów w polityce zagranicznej jest zgodne z polityką prowadzoną w Brukseli, jednakże na początku kwietnia opozycja i aktywiści krytykowali rząd za opóźnienie wprowadzania sankcji na Federację Rosyjską².

Władze w Podgoricy otworzyły swoją gospodarkę, podjęto działania w sprawie dołączenia do Światowej Organizacji Handlu, co ostatecznie miało miejsce w 2012 roku. Pewnym symbolem chęci dołączenia Czarnogórców do Wspólnoty Europejskiej jest fakt, że już w 2002 roku Czarnogóra przyjęła jednostronnie euro jako swoją oficjalną walutę. **W przypadku dołączenia do UE Czarnogóra stałaby się pierwszym krajem, który posługiwałby się wspólną walutą już w momencie akcesji.** Co ważne, Czarnogóra nie ma otwartych konfliktów z sąsiadami, co także bywa przeszkodą w procesie eurointegracji, jak pokazuje przykład Serbii i Kosowa lub Macedonii Północnej i Bułgarii.

W 2020 roku po raz pierwszy od 30 lat nastąpiła zmiana partii rządzącej w tym kraju. W ocenie obserwatorów odbyło się to w zgodzie z obowiązującymi standardami znanymi z większości państw Zachodu. Ostatnie dwa lata były dla Czarnogóry jednak okresem wewnętrznego kryzysu politycznego. Dopiero pod koniec kwietnia 2022 roku powołano rząd mniejszościowy Dritana Abazovicia, którego głównym zadaniem jest doprowadzenie do przedterminowych wyborów parlamentarnych w 2023 roku. Mimo że orientacja tego wielopartyjnego gabinetu

¹ *Stable high level of support for Montenegro's membership in the European Union*, Delegation of the European Union to Montenegro, https://www.eas.europa.eu/delegations/montenegro/stable-high-level-support-montenegros-membership-european-union_en, dostęp: 24.05.2022.

² S. Kajosevic, *Montenegro Govt Criticized for Again Delaying Russia Sanctions*, <https://balkaninsight.com/2022/03/31/montenegro-govt-criticized-for-again-delaying-russia-sanctions/>, dostęp: 04.05.2022.

powinna być wyraźnie proeuropejska, należy spodziewać się przedłużenia niestabilności wewnętrznej i przejściowości politycznej.

Plany dołączenia do Unii Europejskiej pozostają niezmiennie podstawową kwestią, wokół której koncentruje się polityka zagraniczna tego kraju. W marcu 2021 główny negocjator z ramienia rządu poinformował, że do 2025 roku Czarnogóra zamierza spełnić wszystkie niezbędne wymagania stawiane przez Brukselę, które dotyczą prawa europejskiego, a także odpowiedniego funkcjonowania poszczególnych instytucji państwa tak, aby spełniały standardy panujące w państwach członkowskich. Dołączenie Czarnogóry do UE nie zależy jednak wyłącznie od niej samej – musi pozyskać głosy także innych państw Wspólnoty. Do tej pory przedstawiciele rządu koncentrowali się głównie na poparciu Niemiec, które obecnie już przychylniej patrzą na potencjalną akcesję Czarnogóry. Czarnogórcy podobnie zabiegali o poparcie innych państw, takich jak Włochy, Austria czy Słowenia, które teraz również bardziej sprzyjają ich dążeniom akcesyjnym.

Mimo dużego optymizmu władze w Podgoricy muszą implementować szereg szczegółowych reform dotyczących kwestii praworządności, przeciwdziałania korupcji, reform administracji publicznej, czy wolności wypowiedzi³. Aby zobrazować długą drogę, którą musi przebyć to społeczeństwo, należy dodać, że w rankingu wolności prasy prowadzonym przez Reporterów Bez Granicy Czarnogóra znalazła się dopiero na 104., natomiast w rankingu Corruption Perception Index na miejscu 67. wśród wszystkich państw na świecie. Pokazuje to, że zarówno przed władzami, jak i obywatelami czeka wiele reform, zanim osiągną sukces.

Serbia: sztuka dreptania w miejscu

W 2012 roku Serbia uzyskała status państwa-kandydata i dwa lata później rozpoczęła negocjacje akcesyjne. W porównaniu z pozostałymi państwami Bałkanów Zachodnich Serbia poczyniła obok Czarnogóry największe postępy. Otworzyła dotychczas największą liczbę rozdziałów negocjacyjnych, niewielka część z nich została już zamknięta. **W powszechnej**

³*Montenegro: The New 28th Member State?*, European Careers Association Maastricht, <https://ecamaastricht.org/blueandyellow-zoomingin/montenegro-the-new-28th-member-state>, dostęp: 03.05.2022.

opinii są to jednak negocjacje pozorowane, które z założenia mają trwać jak najdłużej przy możliwie najniższych kosztach politycznych dla serbskich władz. Od 2012 roku Serbia pozostaje pod rządami Serbskiej Partii Postępowej, kierowanej przez prezydenta Aleksandara Vucicia oraz sprzymierzonych ugrupowań satelickich. W tym czasie Serbia doznała znacznego regresu⁴ na drodze do demokratyzacji życia publicznego i ustanowienia rządów prawa.

Wśród głównych uchybień rządzących należy wymienić ograniczanie praw obywatelskich, manipulacje wyborcze, podporządkowanie sobie instytucji państwa i zdecydowanej większości rynku medialnego, sprzyjanie korupcji i przestępczości zorganizowanej. Zarówno ostatnie wybory (prezydenckie, parlamentarne i lokalne) z 3 kwietnia 2022 roku, jak i poprzedzająca je kampania, pozostawiały zdaniem organizacji pozarządowych⁵ i obserwatorów międzynarodowych⁶ wiele do życzenia w zakresie standardów demokratycznych. W dniu głosowania doszło do tak wielu nieprawidłowości, że wybory na poziomie lokalnym w Belgradzie musiały zostać w części okręgów wyborczych powtórzone dwa tygodnie później. Kampania wyborcza była jednostronnie zdominowana przez partię rządzącą, która nie stroniła od wykorzystywania zasobów publicznych do jej prowadzenia.

Rosyjska agresja na Ukrainę jeszcze wyraźniej wyeksponowała różnice dzielące UE i Serbię. W związku ze znacznym uzależnieniem od Moskwy Serbia odmówiła przyłączenia się do unijnej polityki sankcyjnej mimo intensywnych zabiegów dyplomatycznych ze strony Brukseli i innych europejskich stolic. Pośród wielu czynników uzależnienia bez wątpienia należy wymienić preferencyjne stawki za rosyjski gaz, jedne z najniższych w regionie, z których obecnie korzysta Serbia. Jako że obecny kontrakt z Gazpromem wygasa już z końcem maja 2022 roku, serbski rząd z całą pewnością będzie zabiegał o przedłużenie umowy na jak najkorzystniejszych warunkach, co w dobie kryzysu energetycznego może mieć ogromne znaczenie dla serbskiej gospodarki i społeczeństwa.

W polityce zagranicznej natomiast Serbia korzysta od lat ze wsparcia Federacji Rosyjskiej w kwestii Kosowa, w tym poprzez blokowanie jego członkostwa w Organizacji Narodów Zjednoczonych, co mogłoby znacznie wzmocnić podmiotowość tego kraju na arenie

⁴ *Serbia*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>, dostęp: 24.04.2022.

⁵ *ENEMO: Participation of public officials in Serbian election campaign concerning*, EURACTIV, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/enemo-participation-of-public-officials-in-serbian-election-campaign-concerning/, dostęp: 24.05.2022.

⁶ *International observers deplore conditions in Serbian elections*, EURACTIV, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/international-observers-deplore-conditions-in-serbian-elections/, dostęp: 24.05.2022.

międzynarodowej. Nie bez znaczenia są także istotne prorosyjskie sentymenty w serbskim społeczeństwie, które – mając często podłoże historyczne i religijno-kulturowe – są współcześnie bardzo mocno utrwalane przez intensywną propagandę w serbskich mediach rządowych i prywatnych sprzyjających obozowi władzy.

Po wygranych przez Aleksandara Vucicia i jego partię wyborach należy spodziewać się kontynuacji dotychczasowego kursu w polityce zagranicznej, bazującego na balansowaniu pomiędzy Wschodem a Zachodem. Pozostawanie na drodze do członkostwa w UE, głównie poprzez prowadzenie pozorowanych negocjacji akcesyjnych, jest Serbii szczególnie potrzebne do balansowania geopolitycznych nacisków i wzmocnienia swojej wiarygodności w oczach zachodnich inwestorów, na współpracy z którymi kraj ten w ostatnich latach wyraźnie zyskał.

Macedonia Północna: prawie dwie dekady w oczekiwaniu

Macedonia Północna⁷ uzyskała status państwa kandydującego w 2005 roku. Od tamtego czasu, pomimo wielu kosztownych politycznie reform i decyzji, Macedonia nie jest w stanie przejść do następnego istotnego kroku na drodze do eurointegracji, jakim jest rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. W latach 2006-2016 kraj rządzony był przez premiera Nikołą Gruewskiego i stojących za nim nacjonalistycznych populistów z VMRO-DPMNE. W tym okresie Macedonia dokonała znacznego regresu w obszarze demokratyzacji i praworządności. Skorumpowane rządy Gruewskiego przerwała dopiero tzw. Kolorowa Rewolucja z 2016 roku, w wyniku której do władzy doszedł proeuropejski obóz socjaldemokratów.

Inną przeszkodą w procesie zbliżania się z Unią był wieloletni spór z Grecją o nazwę kraju. Grecy blokowali przystąpienie Macedonii do NATO i UE z obawy przed potencjalnymi roszczeniami terytorialnymi w odniesieniu do północnogreckiej prowincji o takiej samej nazwie. Konflikt udało się rozwiązać dopiero w 2018 roku tzw. porozumieniem z Prespy, w wyniku którego Była Jugosłowiańska Republika Macedonii została przemianowana na Macedonię Północną. W konsekwencji Macedonia – wtedy już Północna – przystąpiła w 2020 roku jako ostatni kraj do Sojuszu Północnoatlantyckiego, co w przypadku wielu krajów regionu było krokiem poprzedzającym członkostwo w UE.

⁷ Więcej o północnomacedońskim procesie eurointegracji w oddzielnej analizie INE z 24 marca 2022 r.: *2022 – rok przełomu dla macedońskiej eurointegracji?*.

Kolejną barierą, z którą zetknęła się Macedonia, był sprzeciw Francji (wspieranej przez m.in. Holandię i Danię) wobec dotychczasowego kształtu polityki rozszerzenia. Trudno było się oprzeć wrażeniu, że prezydent Macron próbował wykorzystać tę – umiarkowanie istotną dla Francuzów – kwestię na potrzeby wewnętrznej walki politycznej dotyczącej problemów migracyjnych. Tym bardziej, że opór Paryża udało się ostatecznie przełamać, dokonującej jedynie technicznej korekty wymogów stawianych państwom-kandydatom przez Komisję Europejską. **W ostatnich dwóch latach rozpoczęcie negocjacji blokuje weto Bułgarii, która pozostaje w sporze tożsamościowym z Macedonią.** Bułgarzy nie uznają istnienia odrębnego narodu i języka macedońskiego, w związku z czym domagają się, by w dokumentach akcesyjnych posługiwano się co najwyżej określeniem „język Republiki Macedonii Północnej”. Macedończycy, którzy ponieśli już kosztowne ustępstwa na rzecz sąsiadów, nie mogą się zgodzić z arogancką postawą Bułgarii, która wysuwa także daleko idące żądania dot. ochrony praw mniejszości bułgarskiej w Macedonii. Międzyrządowa komisja historyczna usiłuje wypracować pojednawczą narrację historyczną. Nadzieją na pokonanie różnic stało się także niemalże jednoczesne powołanie koncyliacyjnie nastawionych szefów rządów w obu krajach na przełomie 2021 i 2022 roku: centrysty Kirila Petkova w Bułgarii oraz socjaldemokraty Dimitara Kowaczewskiego.

W ostatnim czasie zauważalne są wzmożone wysiłki dyplomatyczne Francji, która sprawuje aktualnie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Poszukując zapewne sukcesu swojej prezydenturze, francuski rząd zaproponował mediację pomiędzy Skopje a Sofią w celu wypracowania rozwiązania, które pozwoliłoby Bułgarom na zniesienie weta, a Unii Europejskiej na zorganizowanie pierwszej międzyrządowej konferencji otwierającej proces negocjacyjny. Niestety bułgarsko-macedoński spór tożsamościowy jest wciąż bardzo mocno rozgrywany w Bułgarii na użytek doraźnej wewnętrznej polityki.

W skład obecnej czteropartyjnej koalicji rządowej premiera Petkova wchodzić dwie partie niechętne ustępstwom na rzecz Macedonii: populisci z partii Jest Taki Naród oraz prorosyjscy postkomuniści z Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (BSP). Szybkemu porozumieniu z zachodnim sąsiadem nie sprzyja także wywodzący się z BSP prezydent Rumen Radew, który otwarcie domaga się zmiany macedońskiej konstytucji i wpisania do niej gwarancji ochrony praw mniejszości bułgarskiej w tym kraju. Żądanie to jest o tyle nierealistyczne, że w macedońskim Zebraniu⁸ nie ma obecnie większości konstytucyjnej, która opowiedziałaby

⁸ Jednoizbowy parlament Macedonii Północnej, inaczej zwany także Sobranie.

się za taką zmianą. **W związku z tym jednym z rozważanych rozwiązań jest złożenie przed Komisją Europejską deklaracji politycznej przez rząd Dimitara Kowaczewskiego, w której Macedonia zobowiązałaby się do wspomnianej zmiany konstytucji dopiero przed faktycznym przystąpieniem do Wspólnoty.**

Pomimo koncyliacyjnego charakteru rozwiązanie to nie przyniosło na razie przełomu w budowaniu porozumienia. W związku z upływem czasu coraz bardziej realne staje się, że kwestią Macedonii będzie musiała się zająć rozpoczynająca się w lipcu czeska prezydencja, której jednym z priorytetów będzie eurointegracja Bałkanów Zachodnich.

Albania: w oczekiwaniu na europejskiego Godota

Albania wystąpiła o członkostwo w Unii Europejskiej w 2009 roku, od 2014 jest oficjalnym kandydatem. **Jednym z podstawowych powodów, dla których Albania nie może dołączyć do Wspólnoty jest anty-rozszerzeniowa retoryka pojawiająca się w niektórych państwach UE. Należą do nich przede wszystkim Francja i Holandia.** Argument ten pojawia się również podczas dyskusji o akcesji każdego z państw obszaru Bałkanów Zachodnich. Należy jednak zauważyć, że Albania wraz z Macedonią Północną, należą do tych krajów regionu, które aktualnie są najbliższej rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Obecnie debata koncentruje się na niewystarczającym wypełnianiu niezbędnych reform przez rząd w Tiranie. Niedawno ambasador UE w Albanii Luigi Soreca wskazał cztery główne punkty, który będą kluczowe dla potencjalnej akcesji. Obejmują one przyjęcie zmian w ordynacji wyborczej, zmiany w funkcjonowaniu Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, które uważane są za skorumpowane i znajdujące się pod zbyt dużym wpływem rządzących. Wśród priorytetów znajduje się powołanie wyspecjalizowanych organów antykorupcyjnych, a także walkę z przestępczością zorganizowaną.

W wyniku wyborów parlamentarnych z kwietnia 2021 roku po raz trzeci premierem tego państwa został Edi Rama, którego partia zdobyła samodzielnie większość w albańskim parlamencie. Jak zapowiedział, dołączenie do Unii Europejskiej niezmiennie pozostaje priorytetem, jednak wyraźnie zasygnalizował, że proces akcesyjny musi w końcu przyśpieszyć.

Sam premier w ostatnim okresie krytykował brak działania Brukseli, która nie jest w stanie rozpocząć negocjacji z Albanią i Macedonią Północną z powodu bułgarskiego weta⁹.

To właśnie Albania okazała się największym poszkodowanym dwóch sąsiadujących ze sobą państw. **Mimo że spór dotyczył głównej mierze nieporozumień w kwestii historycznych i językowych pomiędzy Sofią a Skopje, to zablokował negocjacje również Albańczykom, gdyż w opinii części polityków europejskich te dwa kraje powinny być brane pod uwagę wspólnie.** Na początku kwietnia br. premier Rama zdecydował się na zainicjowanie debaty mającej skłonić decydentów z państw członkowskich na osobne rozpatrywanie tych spraw. Jeśli jednak ta próba skończy się niepowodzeniem, politycy w Tiranie mogą być coraz mniej chętni do podążania drogą wytyczoną przez Brukselę. **Już teraz w społeczeństwie albańskim objawia się coraz większa niechęć wynikająca z przedłużających się negocjacji i pojawiających się na każdym etapie nowych warunków przystąpienia do Unii.**

Kosowo: brak światła w tunelu

Republika Kosowa niepodległość od Serbii uzyskała w 2008 roku, jednak do dziś nie jest uznawana przez 5 z 27 państw członkowskich: Hiszpanię, Słowację, Rumunię, Cypr i Grecję. W związku z tym **Unia Europejska nie odnosi się do oficjalnego statusu Kosowa jako podmiotu prawa międzynarodowego**, a jedynie do zgodności z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 i opinii Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa. Nie przeszkodziło to władzom w Kosowie w implementacji programu *Stabilisation Tracking Mechanism*, którego celem jest stopniowa integracja krajowych polityk w kwestiach prawnych, gospodarczych i społecznych. Ma to doprowadzić do jak najszybszego spełnienia przez Kosowo warunków członkostwa w UE. Pomimo braku jednomyślności co do statusu Kosowa wśród członków wspólnoty, Komisja Europejska przedstawiła w lutym 2018 roku plan rozszerzenia, który obejmował również ten kraj, niejako pozostawiając pewną furtkę zachęcającą władze do dalszych reform.

Niejednoznaczny status Kosowa jest niewątpliwie głównym problemem, który może zaważyć w przyszłości w negocjacjach dotyczących tego państwa. Trudno wyobrazić sobie,

⁹ A. Domachowska, Albania: trzeci rząd premiera Ediego Ramy i nowe wyzwania, <https://ies.lublin.pl/komentarze/albania-trzeci-rzad-premiera-ediego-ramy-i-nowe-wyzwania/>, dostęp: 02.05.2022.

że wspomniane wyżej państwa członkowskie zmieniają stanowisko odnośnie podmiotowości Kosowa. Spekuluje się, że ewentualnie Grecja mogłaby uznać kosowską niepodległość.

Niemniej jednak warto zauważyć, że wg analityków European Policy Center¹⁰ mimo wszystko pewne szanse na akcesję Kosowa istnieją. Chociaż art. 49 TUE statuuje, że tylko państwo europejskie może zostać członkiem UE, to *de facto* nie wymaga to uznania Kosowa za państwo przez samą UE, ponieważ traktaty nie przewidują takiej kompetencji dla Wspólnoty. Ponadto kwestia podmiotowości w prawie międzynarodowym mogłaby zostać omówiona na późniejszym etapie procesu integracji europejskiej, podczas negocjacji akcesyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że **kwestię potencjalnego rozszerzenia UE o Kosowo należy rozpatrywać raczej w kategoriach politycznych niż prawnych.**

Z uwagi na napięte relacje pomiędzy Prisztiną a Belgradem, kwestią priorytetową dla władz w Kosowie jest współpraca z instytucjami europejskimi i Stanami Zjednoczonymi. 3 marca parlament kosowski przegłosował rezolucję wzywającą rząd do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu dołączenia do Unii Europejskiej, NATO i Rady Europy.

Bośnia i Hercegowina: przypadek beznadziejny

Bez wątpienia Bośnia i Hercegowina (BiH), obok Kosowa, jest krajem o najniższym stopniu zaawansowania procesu eurointegracji. **Szanse na dokonanie jakiegokolwiek istotnego postępu w dającej się przewidzieć przyszłości również pozostają niewielkie.** Do tej pory BiH została objęta jedynie ramowym Układem o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (ang. *Stabilisation and Association Agreement*, SAA) i formalnie złożyła w 2016 roku wniosek o członkostwo, który do początku maja 2022 roku nie został pozytywnie rozpatrzony. Obecny proces zbliżenia BiH z UE skupiony jest na implementacji tzw. 14 rekomendacji Komisji Europejskiej, zawartych w Opinii z dnia 29 maja 2019 roku nt. wniosku członkowskiego BiH¹¹. Dokument wyznacza priorytetowe obszary (demokracja, rządy prawa, prawa podstawowe, administracja publiczna), w których BiH musi dokonać zmian, by uzyskać oficjalny status państwa kandydującego.

¹⁰ *Kosovo's EU candidate status: a goal within reach?*, European Policy Centre, https://www.epc.eu/content/PDF/2017/Kosovo_EU_candidate_status.pdf, dostęp: 20.04.2022.

¹¹ *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, European Commission, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>, dostęp: 20.04.2022.

Od zakończenia wojny w 1995 roku BiH pozostaje w permanentnym kryzysie instytucjonalnym. Federacyjny ustrój państwa składającego się z dwóch entitetów – Republiki Serbskiej oraz boszniacko-chorwackiej Federacji Bośni i Hercegowiny – bardziej utrudnia, niż pomaga w rządzeniu. Nad stabilnością kraju czuwa niezmiennie Wysoki Przedstawiciel dla Bośni i Hercegowiny, powołany przez społeczność międzynarodową na mocy porozumienia pokojowego z Dayton. Trzy konstytucyjne narody tworzące BiH – Boszniacy (50%), Serbowie (30%) i Chorwaci (15%) – nie są w stanie osiągnąć porozumienia co do kierunków rozwoju państwa i jego polityki zagranicznej państwa pomimo oficjalnie deklarowanej chęci dołączenia do UE. Podczas gdy Boszniacy dążą do rozbudowania centralnych kompetencji państwa, to Serbom zależy na wzmocnieniu autonomii Republiki Serbskiej. Natomiast Chorwaci najchętniej utworzyliby trzeci chorwacki entitet BiH.

Przez ostatnie miesiące Bośni towarzyszy szczególne nasilenie kryzysów politycznych. Milorad Dodik, członek Prezydium BiH i lider bośniackich Serbów, podjął szereg secesjonistycznych działań na rzecz wzmocnienia Republiki Serbskiej kosztem instytucji centralnych, co znacznie destabilizuje cały kraj w przededniu październikowych wyborów generalnych, odbywających się na wszystkich poziomach: od kantonów po trzyosobowe Prezydium, pełniące funkcję głowy państwa. Sytuację dodatkowo zaostrzają bośniaccy Chorwaci, którzy grożą bojkotem wyborów w razie braku zmiany ordynacji wyborczej, którą uważają za dyskryminującą ich grupę etniczną. **Unia Europejska i USA próbują dyplomatycznie wspierać proces stabilizacji i budowania konsensusu politycznego wokół wyborów. Nawet jeśli odbędą się one planowo, to ciężko spodziewać się nowej dynamiki wokół unijnego członkostwa, biorąc pod uwagę szereg innych problemów gospodarczo-społecznych, z którymi boryka się BiH.** Po wybuchu wojny w Ukrainie Šefik Džaferović – obecny przewodniczący Prezydium BiH i reprezentant Boszniaków w tym gremium – zwrócił się do UE z wartym odnotowania apelem: by zacząć traktować integrację europejską jako proces geopolityczny, a nie biurokratyczny.

Polityka rozszerzenia UE: pilnie potrzebny reset

Wstrząs geopolityczny wywołany rosyjską agresją na Ukrainę stanowi naturalną okazję do przeprowadzenia bardzo pożądanego resetu w polityce rozszerzenia UE. **Można się spodziewać, że Rosja, która utrzymywała do tej pory istotne wpływy w krajach Bałkanów Zachodnich, będzie w najbliższym czasie osłabiona wizerunkowo i gospodarczo.**

Trzeba jednak zauważyć, że sama wojna w Ukrainie niekoniecznie zmniejszyła prorosyjskie sentymenty na obszarze Bałkanów. Jaskrawym przykładem jest tutaj Serbia, której władze od początku rosyjskiej inwazji zdecydowanie odcinały się od publicznego potępienia działań Moskwy. Belgrad był miejscem kilku protestów, które w jawny sposób popierały Władimira Putina w jego wojnie. **Według ostatniego badania IPSOS po raz pierwszy w historii integracja z UE ma w Serbii więcej przeciwników niż zwolenników.** Obecnie tylko 34,9% obywateli poparłoby w referendum wejście Serbii do UE, a 43,8% zagłosowałoby przeciw¹². Silne związki Serbii z Rosją z pewnością mogą utrudnić akcesję także innym państwom. Dotyczy to głównie Kosowa, które przez Moskwę w dalszym ciągu uważane jest za integralną część Serbii, a także Czarnogóry w związku z silnymi rosyjskimi związkami Frontu Demokratycznego, jednej z głównych partii w tym kraju.

W obliczu nowej sytuacji geopolitycznej wspólnota świata zachodniego, w Europie reprezentowana przede wszystkim przez Unię Europejską, powinna stać się jednak jeszcze bardziej pożądaną przystanią bezpieczeństwa. Wyjście tym okolicznościom naprzeciw poprzez uproszczenie i odbiurokratyzowanie procesu integracji europejskiej może wreszcie stworzyć dogodne warunki dla długo wyczekiwanego zbliżenia. Ciężko bowiem oczekiwać, by kraje Bałkanów Zachodnich, słabe gospodarczo i nękane licznymi problemami wewnętrznymi, same z siebie przeprowadziły skomplikowane i kosztowne reformy, które uczynią z nich przykładowych kandydatów.

Spirala nakładających się na siebie w ostatniej dekadzie kryzysów skutecznie odciągała uwagę przywódców unijnych od zagadnień związanych z eurointegracją krajów Bałkanów Zachodnich, znajdujących się dosłownie w przedsionku Unii Europejskiej. **W konsekwencji jednak brak realnej perspektywy dołączenia do Wspólnoty sprawia, że w jeszcze większym stopniu odżywają tendencje nacjonalistyczne i separatystyczne, jak ostatnio pokazuje chociażby przykład Bośni i Hercegowiny.** Bez namacalnych zachęt drastycznie maleje gotowość lokalnych polityków do ponoszenia trudów i kosztów reform państwa oczekiwanych przez Unię. **Unijne władze nie mogą zapominać, że z uwagi na usytuowanie geograficzne Bałkanów Zachodnich nie ma dobrej alternatywy dla eurointegracji tego regionu.** Słabe gospodarczo i instytucjonalnie kraje na Bałkanach tworzą środowisko sprzyjające przestępczości zorganizowanej i nielegalnej migracji, która następnie przenika do

¹² K. Dartford, *For first time, a majority of Serbs are against joining the EU – poll*, euronews, <https://www.euronews.com/2022/04/22/for-first-time-a-majority-of-serbs-are-against-joining-the-eu-poll>, dostęp: 27.04.2022.

Wspólnoty. Warto zaznaczyć, że łączna liczba ludności krajów objętych analizą wynosi ok. 17 milionów. Taka wartość nie może stanowić dla 450-milionowej Unii zagrożenia¹³, a co najwyżej cenny rezerwuar pilnie potrzebnej siły roboczej. Interesującą odpowiedzią na, z jednej strony, obawy niektórych państw członkowskich przed rozszerzeniem, a z drugiej potrzebę kontynuacji procesu wzajemnego zbliżania, jest koncepcja tzw. stopniowej akcesji (ang. *staged accession*)¹⁴, promowana przez Center for European Policy Studies. Koncepcja ta uzależnia nabywanie kolejnych uprawnień członkowskich (np. reprezentacji w Parlamencie Europejskim, prawa weta) oraz osiąganie coraz to wyższych poziomów finansowania z unijnego budżetu w zależności od postępu w reformowaniu państwa w kierunku unijnych standardów.

Polska, jako największy kraj w regionie Europy Środkowej, który z powodzeniem przeżył proces eurointegracji, ma możliwość odegrania szczególnej roli w przybliżaniu Bałkanów Zachodnich do Europy. Poza poparciem politycznym, wyrażanym podczas wzmożonych w ostatnich latach wizyt państwowych na Bałkanach, konieczne jest także podjęcie przez Warszawę aktywnego lobbingu na rzecz przełamania blokad w obrębie instytucji unijnych. Naturalną okazją do zwiększenia tych wysiłków wydaje się także nadchodząca Prezydencja Polski w Radzie UE, zaplanowana na I poł. 2025 roku. Ponadto, równoległe do działań politycznych, pilnie potrzebne jest zwiększenie polskiej obecności w samym regionie: dyplomatycznej poprzez uzupełnienie personelu placówek, kulturalnej przez rozbudowę sieci Instytutów Polskich i gospodarczej poprzez podniesienie budżetu Polskiej Pomocy na projekty rozwojowe oraz wzmożoną aktywność inwestycyjną i handlową, wspieraną np. przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu. **Nie do przecenienia w procesie zbliżania Bałkanów Zachodnich ze środkowoeuropejskimi członkami UE jest Inicjatywa Trójmorza, która z punktu widzenia geograficznego okala państwa bałkańskie.** Polska jako inicjator Trójmorza może skutecznie działać na rzecz możliwie najszerzego włączenia Bałkanów Zachodnich do planowanych projektów infrastrukturalnych.

Warto również zauważyć, że choć Polska uznała niepodległość Kosowa stosunkowo szybko, bo już po 7 dniach od proklamowania niepodległości, to do tej pory nie otworzyła placówki dyplomatycznej w Prisztinie. W sprawach konsularnych nasz kraj reprezentują Węgry, a aby

¹³ Multi-dimensional Review of the Western Balkans : Assessing Opportunities and Constraints, OECD iLibrary, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4d5cbc2a-en/index.html?itemId=/content/publication/4d5cbc2a-en>, dostęp: 26.04.2022.

¹⁴ *A Template for Staged Accession to the EU*, Center for European Policy Studies, <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34206&pdf=A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>, dostęp: 26.04.2022.

złożyć wniosek paszportowy, należy skontaktować się z ambasadą w Skopje. Bez wątpienia prowadzenie skutecznej polityki bez polskich dyplomatów na miejscu jest utrudnione, dlatego należy rozważyć zwiększenie polskiej obecności w tym kraju, nawet za cenę przejściowego podrażnienia Serbów.

Inicjatywa Trójmorza szansą na rozwój Bałkanów Zachodnich

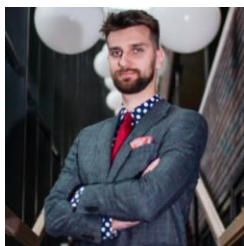
Inicjatywa Trójmorza (3SI) może stanowić również interesujący format współpracy mogący przyspieszyć akcesję państw Bałkanów Zachodnich poprzez rozbudowę połączeń infrastrukturalnych, energetycznych i cyfryzacyjnych z państwami UE z Europy Środkowej. Wśród najbardziej znaczących projektów dotyczących infrastruktury drogowej znajduje się odcinek autostrady Gostivar – Kičevo – Ochryda. Jest to element korytarza transportowego Malmö (Szwecja) – Chania (Kreta). Co istotne, trasa ta została wyróżniona w zestawieniu Transeuropejskich Sieci Transportowych (ang. *The Trans-European Transport Networks*, TEN-T) UE, a również na liście priorytetowych projektów 3SI¹⁵. Nie można zapominać o kluczowej drodze, jaka ma powstać w ramach Inicjatywy Trójmorza, czyli Via Carpatia. Mimo że sama infrastruktura nie przecina żadnego z sześciu opisywanych w analizie państw, to jej bliskość z całą pewnością przyspieszy transport na linii północ-południe, co zwiększy atrakcyjność także Bałkanów Zachodnich, w szczególności Serbii i Macedonii Północnej leżących najbliżej.

Wśród projektów energetycznych do najbardziej istotnych należy Korytarz Północ-Południe, który do 2030 roku ma umożliwić połączenie terminali LNG w Świnoujściu i na chorwackiej wyspie Krk. Ma to zapewnić regionowi możliwość dywersyfikacji źródeł gazu, co zdecydowanie zmniejszy zależność energetyczną od Rosji tego regionu. **Ponadto Inicjatywa Trójmorza może być również interesującą platformą do równoważenia wpływu Chin na region Bałkanów.** Państwo Środka jest wyjątkowo aktywne w takich państwach jak Serbia, Czarnogóra, czy Bośnia. Zależec będzie to jednak większego zaangażowania Amerykanów, którzy mimo zapowiedzi dotacji miliarda dolarów na inwestycję jeszcze w okresie prezydentury Trumpa, a później Bidena, na moment pisania tego tekstu nie przekazali jeszcze żadnych środków.

¹⁵ B. Dziewiałowski-Gintowt, Macedonia Północna wobec Inicjatywy Trójmorza – wymiar polityczny, gospodarczy i wojskowy, Wschodnioznawstwo, 2019.

Konkludując, dołączenie państw Bałkanów Zachodnich do Inicjatywy Trójmorza mogłoby być szansą na przyspieszenie procesu dołączenia do Unii Europejskiej przede wszystkim poprzez integrację infrastrukturalną i energetyczną z krajami Europy Środkowej. Niemniej jednak, aby takie plany się spełniły, konkretne środki musiałyby zostać przeznaczone na realizację flagowych projektów wewnątrz tego formatu, co w obecnej sytuacji jest mało prawdopodobne.

O AUTORACH



Jędrzej Błaszczak. Student piątego roku prawa na Uniwersytecie Śląskim, gdzie obecnie kończy pracę magisterską dotyczącą dyplomacji pomiędzy Polską a jej sąsiadami. Jego badania koncentrują się na państwach Partnerstwa Wschodniego i na temacie naruszeń praw człowieka, które dotycząją członków mniejszości narodowych.



Jakub Bielamowicz. Absolwent prawa UJ i handlu zagranicznego SGH. Studiował także na Uniwersytecie Wiedeńskim. Odbył staże parlamentarne (Parlament Europejski, Kongres USA) i dyplomatyczne (Stałe Przedstawicielstwo RP przy ONZ w Wiedniu, Konsulat USA w Krakowie). W latach 2016-2019 pracował w Ambasadzie Szwajcarii w Polsce jako asystent ambasadora ds. politycznych i ekonomicznych. Obecnie jest doradcą ds. regulacyjnych w szwajcarskim banku UBS. W INE zajmuje się polityką Bałkanów Zachodnich.

Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności - Centrum
Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu
Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030



**JEŻELI DOCENIASZ NASZĄ PRACĘ, DOŁĄCZ DO GRONA NASZYCH
DARCZYŃCÓW!**

Z otrzymanych funduszy sfinansujemy powstanie kolejnych publikacji.

Możliwość wsparcia to bezpośrednia wpłata na konto Instytutu Nowej Europy: 95 2530 0008
2090 1053 7214 0001 tytułem: „darowizna na cele statutowe”.