



**CZY BAŁKANY ZACHODNIE MOGĄ
BYĆ WZOREM INTEGRACJI DLA
PARTNERSTWA WSCHODNIEGO?**

**WI WARSAW
INSTITUTE**

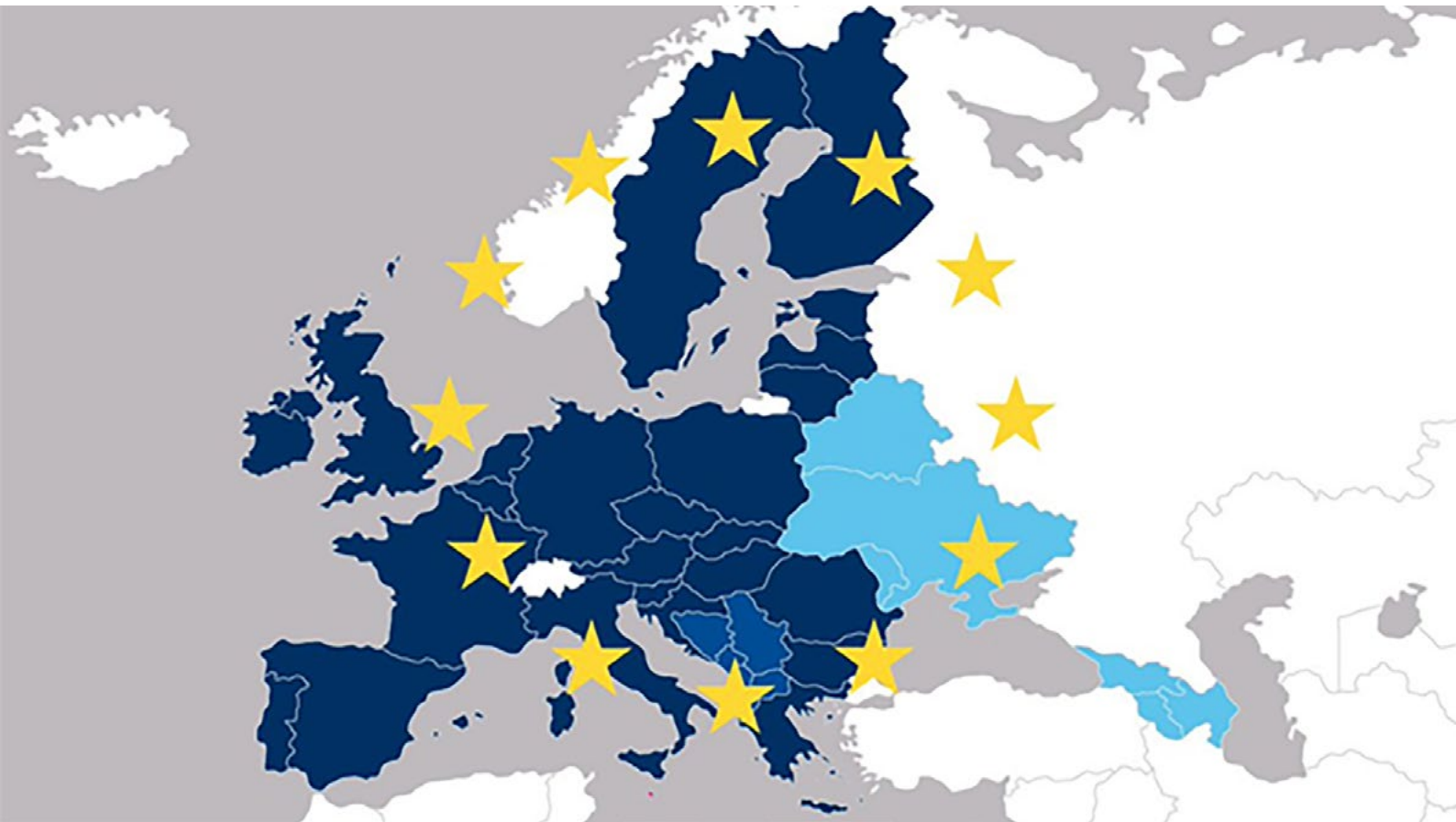
— RAPORT SPECJALNY —

Jakub Lachert

21/09/2020

- Jednymi z istotnych elementów rozwoju Unii Europejskiej w budowaniu strefy bezpieczeństwa w Europie były akcesje poszczególnych państw europejskich do wspólnoty.
- Po zakończeniu Zimnej Wojny większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej przystąpiło do tej organizacji w 2004 roku, kiedy to przyjęto 10 nowych członków (w tym Polskę), a następnie w 2007 roku wspólnotę rozszerzono o Bułgarię i Rumunię.
- Poza Unią Europejską pozostały państwa Bałkanów Zachodnich (z wyjątkiem Chorwacji, która weszła w skład wspólnoty 2013 roku) oraz państwa Partnerstwa Wschodniego.
- Zróżnicowane jest tempo integracji europejskiej zarówno na poziomie tych inicjatyw politycznych, jak również pomiędzy nimi.
- Współpraca pomiędzy wyróżniającymi się państwami Partnerstwa Wschodniego oraz Bałkanów Zachodnich może wprowadzić Gruzję, Mołdawię oraz Ukrainę na tory poszerzonej integracji europejskiej.
- Różnice w kwestiach związanych z praworządnością, rozwojem gospodarczym w obydwu regionach nie są znaczące.
- Obecnie relacje polityczne czy gospodarcze pomiędzy państwami Partnerstwa Wschodniego oraz Bałkanów Zachodnich utrzymują się na niewielkim poziomie.

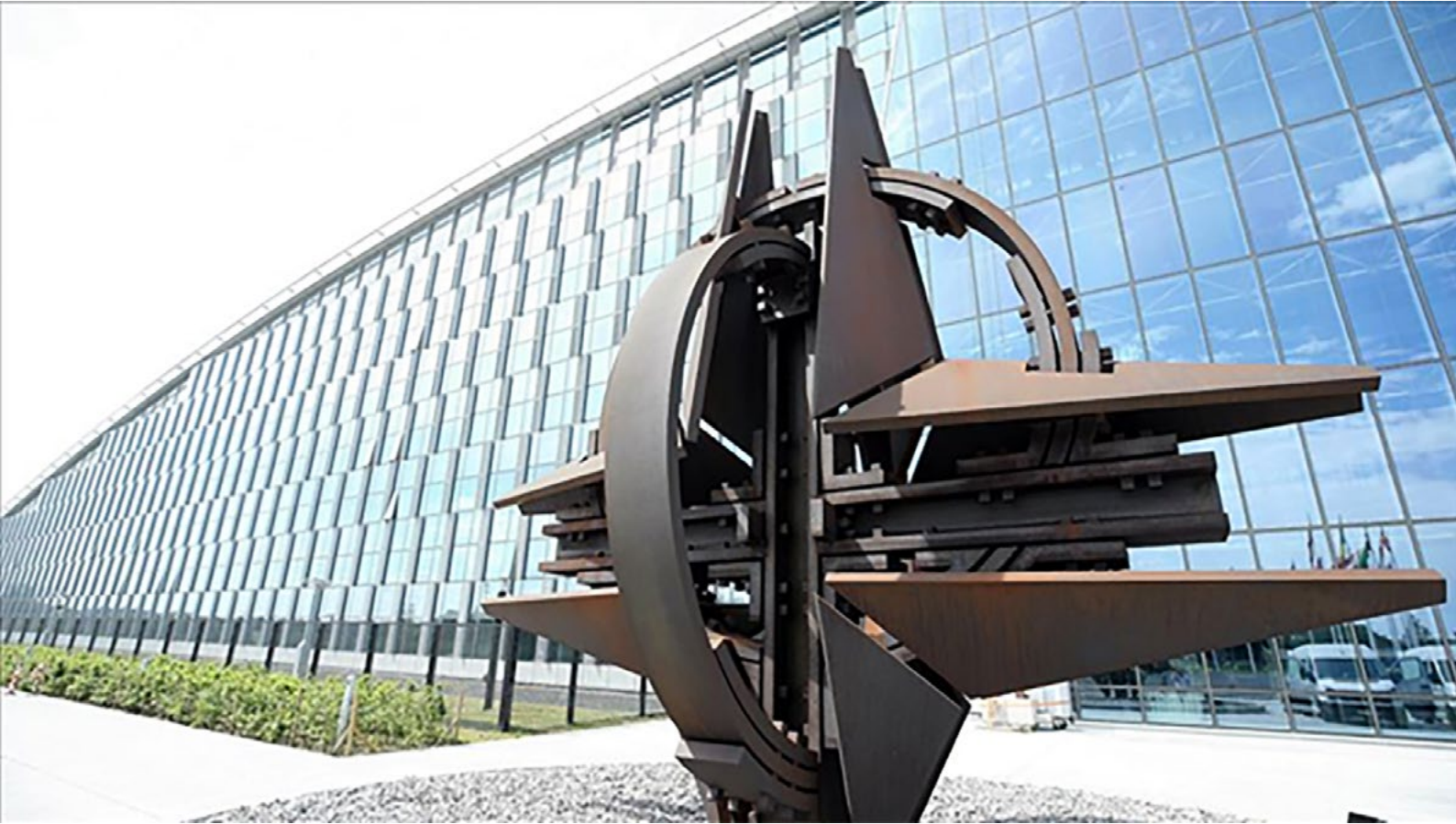
Tekst ten powstał w nawiązaniu do raportu Klubu Jagiellońskiego: Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego, w którym został porównany potencjał państw Bałkanów Zachodnich oraz trzech wyróżniających się państw Partnerstwa Wschodniego.



ŹRÓDŁO: TWITTER.COM/V4_PRES

Warto podjąć dyskusję o znaczeniu koncepcji Partnerstwa Wschodniego dla krajów, które aspirują do integracji europejskiej. Próba wyodrębnienia trzech państw Partnerstwa Wschodniego i włączenie ich w proces zintensyfikowanej integracji europejskiej, np. poprzez ich dialog z Bałkanami Zachodnimi, świadczy o pewnym „wypaleniu politycznym” idei budowy bloku współpracy pomiędzy Unią a jej sąsiadami na wschodzie Europy. Wynika to przede wszystkim ze zróżnicowania postaw członków tego konceptu politycznego wobec Unii Europejskiej. Gruzja, Mołdawia i Ukraina są państwami, które podpisały umowy stowarzyszeniowe z Unią, a ich społeczeństwa nastawione są na integrację europejską, dlatego obecna forma stowarzyszenia oraz działanie w bloku politycznym wśród państw nie posiadających podobnych aspiracji dotyczących integracji z Zachodem są dla nich niesatysfakcjonujące.

Kolejną grupą państw jest Białoruś, Armenia oraz Azerbejdżan, które nie posiadają aspiracji europejskich lub na pewnym etapie z nich zrezygnowały. Armenia oraz Białoruś są członkami Eurazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej i są nakierowane na bliską współpracę z Rosją, aczkolwiek Armenia podpisała równocześnie Umowę o Partnerstwie z Unią Europejską, która daje możliwość pogłębienia współpracy z Brukselą. Jednakże biorąc pod uwagę wsparcie militarne ze strony Rosji w konflikcie z Azerbejdżanem o Górski Karabach, można założyć, że Erywań pozostaje pod „politycznym parasolem Rosji”. Azerbejdżan, ze względu na autorytarny model rządzenia, nie posiada ambicji integracji z Unią Europejską, a biorąc pod uwagę niezależność finansową tego państwa opartą na wydobyciu ropy naftowej, zachęty finansowe ze strony UE nie stanowią wystarczającej motywacji do demokratyzacji państwa.



ŹRÓDŁO: AA.COM.TR

Porównanie Bałkanów Zachodnich oraz Gruzji, Mołdawii i Ukrainy w wymiarze współpracy z NATO

Chociaż raport ten skupia się na integracji europejskiej obydwu regionów, warto również przedstawić szersze euroatlantyckie ramy współpracy Bałkanów Zachodnich i Partnerstwa Wschodniego. W przypadku wielkiego rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku proces integracji z NATO postępował w zasadzie równolegle z integracją z UE. Z wyjątkiem Cypru i Malty wszystkie pozostałe państwa wraz z Bułgarią i Rumunią stały się członkami NATO. Procesy polityczne zachodzące w obydwu blokach integracyjnych mają jednak swoją oddzielną dynamikę. Część państw Bałkanów Zachodnich, tj. Albania, Czarnogóra oraz Macedonia Północna, są członkami NATO. Natomiast w przypadku państw Partnerstwa Wschodniego nie istnieje wola polityczna zarówno ze strony NATO, jak również większości społeczeństw tych państw do integracji z sojuszem. W kwietniu 2008 roku na szczycie

NATO w Bukareszcie poruszono kwestię przyłączenia Gruzji i Ukrainy. Ta decyzja nie spotkała się jednak z aprobatą Francji i Niemiec, które obawiały się pogorszenia stosunków z Rosją, a w sierpniu tego samego roku miał miejsce konflikt gruzińsko – rosyjski, który zablokował perspektywę przyjęcia Gruzji do NATO na wiele lat. Natomiast w przypadku Mołdawii poparcie dla integracji z NATO jest zwyczajnie niewielkie i wynosi zaledwie ok. 15%, podczas gdy ok. 45% Mołdawian sprzeciwia się przystąpieniu swojego państwa do Sojuszu Północnoatlantyckiego¹.

Mołdawia jest oficjalnie państwem neutralnym, podobnie jak Ukraina. Przypadek Ukrainy jest jednak szczególny, ponieważ Rosja anektując Krym w 2014 roku naruszyła neutralność tego państwa. Kijów, nie posiadając perspektywy członkostwa w NATO, prowadzi jednak

1. What Moldova's new NATO office means for Russia—and the EU, www.euronews.com/, (dostęp: 14.08.2020)

działania we współpracy z sojuszem, w szczególności w kwestii uzbrajania armii ukraińskiej. Wejście Ukrainy w skład NATO wydaje się jednak mało prawdopodobne, ponieważ generowałoby zagrożenie pogłębienia konfliktu z Rosją. Mołdawia natomiast nie może przystąpić do NATO głównie ze względu na zamrożony konflikt z Naddniestrzem, które kontrolowane jest wojskowo przez Federację Rosyjską.

W przypadku państw Partnerstwa Wschodniego można założyć, że powodzenie procesu integracji europejskiej nie będzie postępować jednocześnie z integracją z NATO. Integracja z Unią, choć i tak spotyka się ze sprzeciwem Moskwy, ma charakter polityczny oraz ekonomiczny. Można jednak założyć, że Rosja nie jest równie zdeterminowana w przeciwdziałaniu integracji z UE jak z NATO. Kreml obawia się integracji z Unią, ponieważ straci możliwość oddziaływania gospodarczego i politycznego oraz będzie w słabszej pozycji negocjacyjnej z tymi państwami, które będą chronione przez regulacje UE. Integracja z NATO natomiast stanowi, z perspektywy Rosji, znacznie większe zagrożenie, ponieważ może się wiązać z budową infrastruktury wojskowej wrogiego sojuszu w bezpośrednim sąsiedztwie Rosji. Białoruś, Mołdawia, Ukraina oraz państwa Kaukazu Południowego stanowią bufor oddzielający Rosję od państw Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Wobec Bałkanów Zachodnich Rosja również rości pewne pretensje, jednak jej oddziaływanie jest znacznie ograniczone. Próby zablokowania integracji Czarnogóry oraz Macedonii Północnej z NATO zakończyły się fiaskiem, chociaż Rosja wykazała się dużą determinacją w zablokowaniu tego procesu, w szczególności wobec Podgoricy. W październiku 2016 roku, tuż przed przystąpieniem Czarnogóry do NATO, Rosja inspirowała nieudaną próbę zamachu stanu w tym państwie. W przypadku Macedonii Północnej

Próby zablokowania integracji Czarnogóry oraz Macedonii Północnej z NATO zakończyły się fiaskiem, chociaż Rosja wykazała się dużą determinacją w zablokowaniu tego procesu, w szczególności wobec Podgoricy.

sprzeciw wobec integracji tego państwa z NATO sprowadzał się do wsparcia sił politycznych, które dążyły do bojkotu porozumienia Skopje z Atenami. Grecja sprzeciwiała się uznaniu nazwy „Republika Macedonii” i blokowała negocjacje Skopje zarówno z NATO, jak i Unią Europejską. Ruszyły one dalej dopiero po osiągnięciu kompromisu i przyjęciu obecnej nazwy „Republika Macedonii Północnej”.

Poza NATO wśród państw Bałkanów Zachodnich nadal pozostają Bośnia i Hercegowina, Kosowo i Serbia. Zarówno Serbia, jak i Republika Serbska (część składowa Bośni i Hercegowiny) sprzeciwiają się integracji z NATO, przedkładając nad to współpracę wojskową z Rosją. Ma to swoje źródła chociażby w fakcie, że w trakcie bombardowań NATO na Serbię w 1999 roku Rosja udzielała Belgradowi wsparcia dyplomatycznego oraz współpracowała z Serbią w wymiarze wojskowym, m.in. organizując wspólne manewry czy uzbrajając armię serbską. Kosowo natomiast nadal nie jest uznawane międzynarodowo za niepodległe państwo przez część członków sojuszu, chociażby Grecję, Hiszpanię czy Rumunię.



ŹRÓDŁO: DW.COM

Perspektywy integracji z Unią Europejską dla Bałkanów Zachodnich i Partnerstwa Wschodniego

Podstawową różnicą pomiędzy obydwooma grupami państw jest ich status w relacjach z Unią Europejską. Bałkany Zachodnie, będące enklawą na mapie Unii Europejskiej, są zwartym geograficznie regionem zamieszkałym przez ok. 21 mln mieszkańców. Wszystkie te państwa po spełnieniu odpowiednich wymagań posiadają perspektywę integracji z Unią Europejską. Nie oznacza to jednak żadnego „automatyzmu” w procesie akcesyjnym. Tempo integracji z UE nie zależy jedynie od wysiłków społeczeństw Bałkanów Zachodnich, ale jest również uzależnione od koniunktury politycznej wewnątrz Unii Europejskiej. Jako dowód przytoczyć można sprzeciw Francji wobec rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Albanią oraz Macedonią Północną w 2019 roku pomimo wypełnienia zobowiązań nałożonych na te państwa ze strony Komisji Europejskiej (Albania wprowadziła nowe instytucje kontrolne w wymiarze sprawiedliwości,

natomiast Macedonia Północna porozumiała się z Grecją w kwestii nazwy swojego państwa.

Najbardziej zaawansowane w proces negocjacyjny państwa, Czarnogóra oraz Serbia, nie posiadają żadnej konkretnej perspektywy przyłączenia do Unii Europejskiej. Przystąpienie Serbii do UE uzależnione jest od porozumienia tego państwa ze swoją dawną prowincją Kosowem. Władze Serbii pod przywództwem prezydenta Aleksandara Vučicia znajdują się w trudnym położeniu, ponieważ wszelkie porozumienie polityczne z Kosowem, które wiązałoby się z uznaniem niepodległości tego państwa, może się również wiązać ze znacznym sprzeciwem dużej części serbskiego społeczeństwa. Serbskie władze jednocześnie zdają sobie sprawę, że zablokowanie procesu negocjacyjnego będzie prowadzić do wstrzymania negocjacji z UE. Próba wyjścia z tej patowej sytuacji jest

dążenie do budowy w ramach Republiki Kosowa autonomii dla ludności serbskiej, na co nie chce się zgodzić rząd centralny w Prisztinie, obawiający się separatyzmu ze strony kosowskich Serbów. Wnioski dla przyszłości europejskiej w krótkiej perspektywie nie wydają się więc optymistyczne. Unia, obciążona wewnętrznymi kryzysami spowodowanymi brexitem oraz skutkami pandemii Covid-19, nie zdecyduje się prawdopodobnie na przyjęcie nowych członków w obecnej dekadzie.

Wydaje się więc, że opóźnienie procesu akcesyjnego dla Bałkanów Zachodnich może stanowić szansę dla Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. W przypadku pozytywnego rozwoju relacji tych państw z Unią Europejską oraz

znacznej „absorpcji” prawa wspólnotowego w ramach umów stowarzyszeniowych może wydawać się zasadne włączenie tych państw w proces akcesyjny z UE. Obecnie głównym czynnikiem blokującym takie rozwiązanie jest sprzeciw Federacji Rosyjskiej. Rozwój instytucji demokratycznych, praw człowieka czy przeciwdziałania korupcji jest na podobnym poziomie w obydwu grupach. W wymiarze przeciwdziałania korupcji to Gruzja jest liderem wśród wszystkich państw zarówno Bałkanów Zachodnich, jak i Partnerstwa Wschodniego. W rankingu Corruption Perception Index (percepcja korupcji wśród krajowych i zagranicznych biznesmenów) Gruzja otrzymała w 2019 wynik 56 (0-całkowita korupcja, 100-brak korupcji).

Zawirowania w procesie integracji europejskiej w obydwu regionach

Rozwój demokratyczny w społeczeństwach Bałkanów Zachodnich oraz Partnerstwa Wschodniego związany był z perspektywą integracji z Unią Europejską. Dla Bałkanów Zachodnich polegało to głównie na podjęciu negocjacji akcesyjnych. W przypadku Partnerstwa Wschodniego siła oddziaływania UE na pewnym etapie koncentrowała się przede wszystkim na liberalizacji reżimu wizowego dla wybranych państw Partnerstwa Wschodniego. Jednocześnie jednak brak perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej pozostaje elementem spowalniającym ten proces.

Wyróżniające się państwa Partnerstwa Wschodniego również na pewnych etapach prowadziły działania osłabiające swoją pozycję negocjacyjną z Unią Europejską. Działania koalicji europejskiej w Mołdawii po obaleniu rządów Partii

Komunistów Republiki Mołdawii w 2009 roku były w wielu wymiarach jedynie pozorne, nastawione na pozyskiwanie funduszy z Unii Europejskiej. Duopol Vlad Filat i Vlad Plahotniuc był zamieszany w liczne skandale korupcyjne, w tym w największą w historii kraju defraudację publicznych pieniędzy, która miała miejsce w 2015 roku, kiedy to z budżetu został wyprzewodzony 1 mld dolarów². W tej sprawie został skazany na 9 lat pozbawienia wolności były premier Vlad Filat³. Kolejne wybory w 2019 roku wygrała Partia Socjalistów Republiki Mołdawii, która po paromiesięcznej koalicji z proeuropejskim *Blokiem ACUM* zdecydowała się na prowadzenie polityki w kierunku wielowektorowym. Chociaż Mołdawia jest formalnie stowarzyszona z Unią Europejską, która jest największym partnerem handlowym Kiszyniowa, to jednak obecny rząd występuje z pozycji prorosyjskich

2. Former Moldova PM Filat arrested over \$1 bln bank fraud, www.reuters.com/, (dostęp: 14.08.2020)

3. Former Moldovan PM Jailed For Nine Years, www.rferl.org/, (dostęp: 14.08.2020)

i jedynie ze względu na stosunkowo wysokie poparcie dla integracji europejskiej w społeczeństwie mołdawskim nie wznosi otwarcie postulatów zmiany bloków politycznych. Najistotniejszym elementem blokującym drogę Mołdawii do Unii Europejskiej jest kwestia Naddniestrza. Jedynie reintegracja tego regionu na korzystnych dla Kiszyniowa warunkach może doprowadzić w przyszłości do rozmów akcesyjnych z Unią Europejską.

Gruzja jest wśród państw Partnerstwa Wschodniego liderem przemian demokratycznych. Umowa Stowarzyszeniowa, która w pełni weszła w życie w 2016 roku, jest podobnie zbudowana w kwestii przyjmowania prawodawstwa Unii Europejskiej jak Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, które obowiązują względem Bałkanów Zachodnich. Państwo to jednak z powodu swojego położenia w bezpośrednim sąsiedztwie Rosji oraz nieuregulowanych konfliktów z Abchazją oraz Osetią Południową nie może być rozpatrywane jako kandydat do Unii Europejskiej głównie ze względów geopolitycznych.

Podobna sytuacja występuje w przypadku Ukrainy, która jest uwikłana w otwarty konflikt z Federacją Rosyjską. Nawet przy założeniu, że wojna w Donbasie nie stanowi sporu bezpośrednio z Rosją (Moskwa twierdzi, że jej żołnierze nie biorą udziału w tym konflikcie), to już terytorium Krymu jest przez to państwo okupowane i wszelkie porozumienia pokojowe będą wymagać zgody Kremla⁴.

Państwa Bałkanów Zachodnich znajdują się w korzystniejszej sytuacji geopolitycznej niż państwa Partnerstwa Wschodniego. Chociaż Rosja również próbuje ingerować w procesy polityczne w tych krajach, to jednak powodzenie przyszłych akcesji zależy jedynie od bezpośredniego dialogu państw Bałkanów Zachodnich z UE, a nie od uwarunkowań geopolitycznych.

Czarnogóra jest państwem, które jest najbardziej zaawansowane w proces akcesyjny z UE. W tym roku Podgorica otworzyła ostatni rozdział negocjacyjny z Brukselą. Nie oznacza to jednak automatycznego przyjęcia do UE, ponieważ Komisja Europejska po procesie negocjacji rozdziałów z Czarnogorą, prowadzi skrupulatną kontrolę ich wdrażania. Biorąc pod uwagę krytyczne uwagi niektórych państw Unii wobec ostatnich rozszerzeń wspólnoty, w szczególności wobec Bułgarii i Rumunii, proces wdrażania reform przez Czarnogorę będzie prawdopodobnie skrupulatnie weryfikowany przez Komisję Europejską, a zgoda na przyjęcie nowych członków z regionu Bałkanów Zachodnich będzie prawdopodobnie podlegała długim negocjacjom wewnątrz UE.

Serbia rozpoczęła proces negocjacji w 2014 roku. Głównym punktem spornym jest kwestia uznania niepodległości Kosowa przez Belgrad, które według założeń Brukseli powinno zostać sfinalizowane w wyniku negocjacji obydwu stron⁵. Serbia, będąc największym państwem na Bałkanach Zachodnich, chce utrzymać swoją pozycję lidera w regionie. W 2019 roku, Belgrad stowarzyszył się z kierowaną przez Rosję Eurazjatycką Unią Gospodarczą, pomimo zapewnień, że jest to działanie jedynie doraźne, związane ze spowolnieniem procesu integracji z UE. Wydaje się jednak, że Serbia próbuje takimi działaniami wymusić na Brukseli przyspieszenie negocjacji akcesyjnych i włączenie Serbii do Unii Europejskiej w najbliższych latach.

Albania oraz Macedonia Północna, które są na początku procesu negocjacyjnego, nie uzyskają prawdopodobnie ze strony UE żadnej obietnicy szybkiego członkostwa w Unii Europejskiej, a ich tempo w reformowaniu swoich gospodarek, systemów politycznych oraz wymiarów sprawiedliwości będzie konfrontowane z rozwojem państw Partnerstwa Wschodniego.

4. Crimea: Six years after illegal annexation, www.brookings.edu/, (dostęp: 14.08.2020)

5. Serbia and Kosovo Restart Dialogue After 18-Month Pause, jamestown.org/, (dostęp: 14.08.2020)

Wnioski

Biorąc pod uwagę uwarunkowania geopolityczne trudno jest dokonać analizy porównawczej obydwu regionów, które są od siebie różne i nie posiadają wielu mechanizmów wzajemnej współpracy. Jednakże uwarunkowania wewnątrz tych państw, ich stopień rozwoju instytucji demokratycznych, reformy wymiarów sprawiedliwości czy kwestie związane z przeciwdziałaniem korupcji wydają się znajdować na podobnym poziomie. Formuła Partnerstwa Wschodniego nie jest wystarczająco ambitna dla Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, dlatego próba porównania potencjału tych państw z regionem Bałkanów Zachodnich wydaje się zasadna. Można uznać, że tworzenie nowych instytucji, które integrowałyby wybrane państwa Partnerstwa Wschodniego z Bałkanami Zachodnimi, nie byłoby skuteczne przede wszystkim ze względu na rozproszenie geograficzne obydwu regionów. Ponadto, proces integracji europejskiej jest prowadzony bezpośrednio pomiędzy poszczególnymi państwami kandydującymi a Unią Europejską i nie ma charakteru zbiorowego.

Jednakże współpraca pomiędzy regionami w budowaniu relacji handlowych i politycznych mogłaby być korzystna przede wszystkim dla

państw Partnerstwa Wschodniego, które czerpałyby w ten sposób z doświadczeń Bałkanów Zachodnich, bardziej zaangażowanych w proces

Formuła Partnerstwa Wschodniego nie jest wystarczająco ambitna dla Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, dlatego próba porównania potencjału tych państw z regionem Bałkanów Zachodnich wydaje się zasadna.

integracji europejskiej. Takie działania wymagałyby jednak intensyfikacji relacji transregionalnych na poziomach: rządowym, samorządowym oraz poprzez współpracę organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Bałkanów Zachodnich i Partnerstwa Wschodniego.

Autor:

Jakub Lachert jest doktorantem na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego zainteresowania badawcze to: polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej, w tym, w szczególności, polityka wschodnia, Partnerstwo Wschodnie, Bałkany Zachodnie w procesie integracji z UE.

© COPYRIGHT 2020 Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.



Warsaw Institute
ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska
+48 22 417 63 15
office@warsawinstitute.org