



■ Stanowisko Niemiec wobec poszerzenia Unii Europejskiej o państwa Bałkanów Zachodnich

Krzysztof Malinowski

Przyznanie przez Unię Europejską tzw. perspektywy europejskiej dla państw Bałkanów Zachodnich na szczycie w Salonikach w 2003 r. było czynnikiem mającym formalnie mobilizować je do przygotowań w zakresie przejścia dorobku prawa europejskiego i dostosowania własnego systemu gospodarczego i politycznego do wymogów unijnych. Jednak ostatnie kilkanaście lat charakteryzowało się stagnacją i utrzymującymi się deficytami w reformach wewnętrznych w państwach regionu, niejednorodną postawą i brakiem zdecydowania po stronie UE. W 2018 r. sprawa odnowienia perspektywy europejskiej dla 6 państw bałkańskich przybrała na sile zarówno w podejściu Komisji Europejskiej (KE), jak i w polityce Niemiec i innych państw członkowskich. Dla zdynamizowania relacji UE z państwami bałkańskimi Niemcy w 2014 r. zainicjowały tzw. Proces berliński, w którym uczestniczy 6 państw Bałkanów Zachodnich oraz Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Chorwacja, Słowenia i Komisja Europejska, wspiera proces rozszerzenia i nadaje mu nową jakość. Od 2018 r. w Procesie uczestniczy także Polska. W lipcu 2019 r. Poznań będzie gospodarzem kolejnego szczytu w ramach Procesu. W dniu 4 grudnia br. w Instytucie Zachodnim odbyło się spotkanie przygotowawcze z udziałem wiceministrów spraw zagranicznych państw zachodniobałkańskich oraz przedstawicieli Polski, Niemiec, Austrii i Komisji Europejskiej ([link](#)).

Głównym motywem zaangażowania Niemiec na rzecz rozszerzenia Unii Europejskiej o Bałkany Zachodnie, tj. Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Kosowo, Macedonię, Serbię, jest dokończenie jednoczenia Europy oraz transfer rozwiązań instytucjonalnych i prawnych. Mają one zapewnić perspektywy rozwoju w warunkach gospodarki wolnorynkowej oraz jednoznacznie określić przyszłość geopolityczną regionu. Celem jest konsolidacja państw bałkańskich jako praworządnych demokracji z normalnymi gospodarkami wolnorynkowymi, regulującymi swoje

Redakcja:
Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

Nr 372/2018
07.12.18

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

wzajemne relacje przy uznaniu wieloetniczności. Ponadto efektywna polityka rozszerzenia wobec państw Bałkanów Zachodnich ma wzmacniać wiarygodność UE jako podmiotu zdolnego do kreowania ładu międzynarodowego.

Rozszerzenie UE na Bałkany Zachodnie jest możliwe tylko przy zaangażowaniu Niemiec, dysponujących odpowiednim potencjałem gospodarczym i politycznym. Należy zauważyć, że ma ono charakter kontynuacyjny. Rząd Helmuta Kohla odegrał prekursorską rolę w uznaniu przez Wspólnotę Europejską niepodległości Słowenii i Chorwacji na przełomie 1991 i 1992 r. Niemcy odegrały zwłaszcza kluczową rolę w zakończeniu konfliktu z Republiką Jugosławii w 1999 r., działając jako mediator między NATO a Rosją. Następnie zainicjowały działania pomocowe ze strony UE dla byłych republik jugosłowiańskich, doprowadzając do zawięzania tzw. Paktu Stabilności, czyli formatu współpracy UE z państwami regionu. W ten sposób Niemcy od początku silnie się angażowały w proces określenia przyszłości Bałkanów i przeforsowały swój punkt widzenia, zakładający europejską perspektywę dla regionu. Jednak działania UE nie osiągnęły podobnej skali, jak wcześniej w przypadku Europy Środkowej.

Niemcy wykazują liczne związki z regionem. Tradycyjnie obszar b. Jugosławii pozostawał rezerwuarem siły pracowniczej w Republice Federalnej Niemiec. Liczba obywateli niemieckich z tzw. tłem migracyjnym odnoszącym się do Bałkanów Zachodnich wynosi ok. 1 mln. W ostatnich latach rosła dynamicznie liczba osób migrujących do Niemiec. Podobnie zwiększała się liczba osób ubiegających się o azyl, szczególnie w newralgicznym roku 2015 (2014: 23 000, 2015: 72 500). Dopiero zakwalifikowanie Albanii, Czarnogóry i Kosowa jako „bezpiecznych krajów pochodzenia” umożliwiło zatamowanie nielegalnego napływu migrantów z regionu. Również więzi gospodarcze regionu Bałkanów Zachodnich z RFN pozostają stosunkowo silne. Dla wielu z nich Niemcy są najważniejszym partnerem gospodarczym, choć dla Niemiec wartość obrotów handlowych z tymi państwami ma niktne znaczenie ekonomiczne.

Obecnie, tj. w drugiej połowie 2018 r., rząd kanclerz Angeli Merkel zachowuje stanowisko ostrożne. Zróznicowany stan zaawansowania rozmów i przygotowań po ich stronie, spory o podłożu historycznym między niektórymi kandydatami – to wszystko nie służy przyspieszeniu przygotowań i komplikuje położenie sił proakcesyjnych na Bałkanach i w rezultacie utrudnia wypracowanie terminu ich przystąpienia do UE. Z jednej strony rząd *CDU/CSU-SPD* widzi konieczność zdynamizowania perspektywy europejskiej, czyli podtrzymania przez UE woli przyjęcia państw z Zachodnich Bałkanów, a także przejścia do fazy rozwiązywania konkretnych, specyficznych problemów występujących w relacjach państw tego regionu z UE, także z uwagi na fakt, że geopolityczna rywalizacja z Rosją i Chinami w regionie osiąga punkt krytyczny. Silna obecność tych dwóch mocarstw perspektywicznie tworzy niejasność m.in. co do przyszłej orientacji zwłaszcza Serbii i być może Macedonii – jako potencjalnie jednoczesnych sojuszników geopolitycznych Rosji w ramach UE. Z drugiej strony nie sprzyja sprawie akcesji konieczność uwzględniania przez Niemcy priorytetowej reformy strefy euro, sceptycyzmu w społeczeństwie niemieckim co do sensu dalszych rozszerzeń UE, a także wiążących się z tym niekorzystnych uwarunkowań wewnętrznych na niemieckiej scenie politycznej (reperkasje kryzysu uchodźczego w postaci spadku popularności koalicji *CDU/CSU-SPD*; zmiany w niemieckim systemie partyjnym). Można więc ostrożnie stwierdzić, że rząd Merkel w sprawie Bałkanów Zachodnich znajduje

się przed poważnym wyzwaniem co do tego, w jaki sposób podjąć dyskusję wokół terminu/-ów przystąpienia państw bałkańskich, by nadać procesowi rozszerzenia odpowiednią masę krytyczną zarówno na arenie wewnętrznej, jak i wśród czołowych państw członkowskich UE.

Aktualny status państw Bałkanów Zachodnich w procesie rozszerzenia wygląda następująco: Negocjacje akcesyjne otwarto z Czarnogórą (2012), Serbią (2014). Była Jugosłowiańska Republika Macedonii jest kandydatem od 2005 r., a Albania otrzymała status kandydata w 2014 r. Komisja Europejska wypowiedziała się za otwarciem rokowań akcesyjnych z tymi państwami w 2019 r. Bośnia i Hercegowina (złożyła wniosek o rozpoczęcie negocjacji w lutym 2016 r.) i Kosowo są potencjalnymi kandydatami. Obecne, tj. w 2018 r., pewne przyspieszenie sprawy Bałkanów Zachodnich w polityce europejskiej wynika z przeświadczenia – zarówno Komisji Europejskiej, jak i Niemiec – że niezbędne jest istotne wzmocnienie działań UE w obliczu nadal nieuregulowanych kwestii bezpieczeństwa związanych ze zjawiskiem uchodźstwa, przemytu ludzi i broni, korupcji, potrzeby umocnienia granic, ale także braku większych postępów w tworzeniu dobrobytu gospodarczego. Efektywny *management* UE potrzebny jest też ze względu na różne inicjatywy państw bałkańskich zmierzających do rozwiązania zadawnionych konfliktów historycznych, a przy tym też do korekty istniejącego ładu terytorialnego.

W niektórych państwach regionu, jak np. w Serbii, pojawiają się od 2008 r. głosy, które krytycznie oceniają deklaracje niemieckich polityków podkreślających konieczność dotrzymania kryteriów akcesyjnych oraz przypisują Niemcom intencję spowalniania procesu przez formułowanie coraz to nowszych warunków w Radzie UE. Strona niemiecka faktycznie uzależniła temat procesu akcesyjnego Serbii od podjęcia przez to państwo próby uregulowania stosunków z Kosowem. Sprawa normalizacji Serbii i Kosowa to najbardziej spektakularny politycznie przejaw aktywności Niemiec przed powołaniem do życia Procesu berlińskiego.

Zaangażowanie KE na rzecz rozszerzenia po latach braku postępów stało się widoczne na początku 2018 r., kiedy potwierdziła ona m.in. aktualność zasady warunkowości jako podstawowej zasady procesu rozszerzania, a także tego, że każdy kraj będzie oceniany na podstawie swoich własnych reguł. KE wezwała państwa kandydujące do aktywniejszej realizacji reform nie z uwagi na wymagania UE, lecz w interesie własnych społeczeństw, ze względu na to, że działania adaptacyjne są po prostu częścią niezbędną reform. Nowa strategia KE wobec Bałkanów Zachodnich ogłoszona w dn. 6.02. 2018 r. (*A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*) potwierdziła perspektywę członkostwa dla państw regionu. Był to silny sygnał na rzecz zachęty i oznaka zaangażowania ze strony UE. Strategia wskazywała, że reforma systemów prawnych i wyborczych to warunek *sine qua non* dla przyjęcia państw bałkańskich do UE. KE zapowiedziała, że w ciągu obecnego roku, tj. 2018 r., podejmie szereg inicjatyw zmierzających do poprawy ram demokratycznych, instytucjonalnych i politycznych na rzecz UE w perspektywie 2025 r. Zgodnie z tą strategią KE sześć inicjatyw dotyczy: wzmocnienia zasady praworządności, utrwalenia zaangażowania na rzecz bezpieczeństwa i w zakresie migracji, zwiększenia poparcia na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego, zwiększenia zdolności do przyłączania (*connectivity*), agendy cyfrowej dla Bałkanów Zachodnich oraz na rzecz wsparcia proce-

sów rekoncylacji i dobrosąsiedzkich stosunków. W rzeczywistości był to silny proakcesyjny sygnał ze strony KE, zwłaszcza dla Serbii i Czarnogóry, co do których wyrażono oczekiwania, że będą one gotowe do przystąpienia do UE w 2025 r. Problem z tymi kandydatami polega jednak na tym, że w obu krajach występują silne struktury władzy przy niedowładzie społeczeństwa obywatelskiego. Fakt, że oba te państwa są najbardziej zaawansowane w negocjacjach, ujawnia główny problem polityki rozszerzenia UE. KE oraz państwa członkowskie były wcześniej zainteresowane przede wszystkim stabilizacją Bałkanów, co sprzyjało wytwarzaniu się struktur autokratycznych. Ponadto KE zarekomendowała Radzie Europejskiej otwarcie negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią.

Szczyt UE w Sofii (17.05.2018) poświęcony kwestii rozszerzenia potwierdził europejską perspektywę dla regionu i wyznaczył szereg konkretnych działań dla wzmocnienia kooperacji w obszarach zdolności do przyłączania (*connectivity*), bezpieczeństwa i praworządności. KE zaproponowała konkretne działania w ramach mechanizmu *the Western Balkans Investment Framework*, mające służyć rozbudowie infrastruktury komunikacyjnej i energetycznej, a także rozbudowie wymiany młodzieżowej w ramach programu Erasmus+. Wiele uwagi poświęcono kwestii zdolności państw regionu do przyłączenia w takich obszarach, jak transport/komunikacja, bezpieczeństwo energetyczne, gospodarka cyfrowa, klimat dla biznesu, szanse rozwojowe dla młodzieży. Wezwano do rozwijania współpracy na rzecz powstrzymania nielegalnej imigracji, przywódcy unijni zgodzili się też co do potrzeby zwiększenia współpracy w obszarze przeciwdziałania terroryzmowi i ekstremizmowi (m.in. w zakresie finansowania, radykalizacji i powrotów terrorystów), zwalczania korupcji i zorganizowanej przestępczości, działań dezinformacyjnych oraz zagrożeń hybrydowych. Szczyt w Sofii nie przyniósł postępów w kwestii harmonogramu przyłączania państw zachodniobałkańskich, mimo że wysiłki KE zmierzały do jej zdynamizowania i przeniesienia sprawy Bałkanów Zachodnich na wyższy poziom procesu politycznego w UE. Państwa członkowskie nie podzielały optymizmu KE. W dokumencie końcowym nie pojawiło się ani słowo rozszerzenie, ani data 2025 r. dla przystąpienia Serbii i Czarnogóry. Problemem pozostaje nadal brak uznania Kosowa, zwłaszcza ze strony Hiszpanii, obawiającej się precedensu w sprawie Katalonii.

*

Dorobek Procesu berlińskiego nie wygląda zbyt imponująco, mimo zrealizowania już 5 szczytów na szczęblu szefów rządów. Format ten nie ograniczał się do formułowania deklaracji i wezwań adresowanych do KE i państw bałkańskich o wzmocnienie wysiłków na rzecz akcesji, ale służył inicjowaniu programów infrastrukturalnych, a także adresowanych do społeczeństw regionu. Zasadniczym celem procesu berlińskiego jest tworzenie *connectivity*, budowanie infrastruktury wspólnej przestrzeni gospodarczej i współpracy regionalnej. Powiązanie z działaniami UE i KE można opisać w ten sposób, że aktywizacja stanowiska KE w 2018 r. może umożliwić aktorom Procesu berlińskiego działania na rzecz ułatwiania państwom aspirującym przygotowania się do akcesji w sposób komplementarny. Sam cykl konferencji w ramach Procesu berlińskiego jest niezależny od rokowań akcesyjnych pod egidą KE.

Novum na szczycie w Londynie (10.07.2018) było pragmatyczne podejście. Choć nie mógł on przynieść odpowiedzi na pytanie o termin, to był próbą nadania

nowego impulsu rozszerzeniu. Kanclerz Merkel deklarowała, że Niemcy i ich unijni partnerzy chcą zaoferować państwom Bałkanów Zachodnich perspektywę europejską. Podkreślała: „(...) jest dla mnie bardzo ważne, żebyśmy wzmacniali przede wszystkim związki między krajami [regionu]. Są to z jednej strony projekty infrastrukturalne, to jest też *Jugendwerk*, który stworzyliśmy w oparciu o doświadczenia *Jugendwerku* niemiecko-francuskiego, ale także niemiecko-polskiego. Jest to teraz także fundacja naukowa. Jest to też kwestia kształcenia zawodowego w regionie” ([link](#)).

Na szczycie wyznaczono trzy priorytetowe obszary, w ramach których podjęto różne decyzje w sprawie zwiększenia kooperacji między UE a regionem. W obszarze społeczno-gospodarczym chodziło o kontynuację działań na rzecz tworzenia Regionalnego Obszaru Gospodarczego (decyzję w tej sprawie podjęto na szczycie w Trieście w 2017 r.) w celu podniesienia jego atrakcyjności inwestycyjnej. W obszarze bezpieczeństwa dyskutowano o możliwości pogłębienia kooperacji między UE a państwami regionu, ale także pomiędzy nimi samymi. W obszarze współpracy politycznej wskazano na konkretne możliwości współpracy między młodzieżą z krajów aspirujących. Wszyscy uczestnicy Procesu berlińskiego podpisali trzy deklaracje dotyczące współpracy regionalnej i dobrego sąsiedztwa, osób zaginionych na wojnie i przestępstw wojennych. Do postanowień szczytu należał też niezwykle ważny dokument dotyczący redukcji ilości broni osobistej w państwa Bałkanów Zachodnich. Autorem była dyplomacja niemiecka, a sam projekt był efektem kooperacji z Francją. Uznawał on problem nielegalnego posiadania broni osobistej na Bałkanach za przestankę utrzymywania się przestępczości ze stosowaniem przemocy. Dyplomacja niemiecka widziała rozwiązanie tego problemu – w porozumieniu z państwami regionu – w kontekście rozszerzenia UE. Wyznaczenie daty 2024 r. dla uregulowania tej kwestii sugerowało korelację działań z KE, która określiła 2025 r. jako termin możliwego przystąpienia Serbii i Czarnogóry do UE. Niemcy zabiegały w KE, aby kwestia ta otrzymała priorytet w rokowaniach akcesyjnych oraz by zwiększyć dotację na rzecz kontroli broni palnej do ok. 120 mln euro.

Intencją uczestników szczytu londyńskiego było wskazanie, że wymogiem uzyskania większej pomocy proakcesyjnej będzie zaangażowanie państw bałkańskich w redukcję deficytów. Konkretyzacja oczekiwań wobec kandydatów sprawia wrażenie, że Niemcy i inne państwa członkowskie, jak Francja, starają się zyskać na czasie, odkładając decyzję w sprawie terminu akcesji, a zarazem zapobiec utracie przez UE inicjatywy politycznej w obliczu ofensywy propagandowej Rosji i ekonomicznej ekspansji Chin w zakresie infrastruktury komunikacyjnej na Bałkanach. W Niemczech zyskuje na znaczeniu przekonanie, że słaba obecność UE na Bałkanach Zachodnich prowokuje Rosję do angażowania się propagandowego i politycznego, mającego na celu storpedowanie prozachodniej reorientacji państw regionu.

Jak niespójne jest stanowisko UE co do oceny ryzyka destabilizacji regionu pokazała lansowana przez Serbię i Kosowo wymiana części terytoriów między obu państwami. Inaczej niż Wysoki Przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federica Mogherini, rząd A. Merkel zajmował negatywne stanowisko. Świadczyło to o głębokim zaniepokojeniu Niemiec co do powrotu widma bałkanizacji. W pomysłach upatrywano groźnego precedensu geopolitycznego, mogącego zachęcić Serbię do działań zmierzających do rozbioru Bośni i przyłączenia Republiki Serbskiej w Bośni do Serbii.

Po drugie, akceptacja tego rozwiązania osłabiłaby stanowisko UE w sprawie nieuznawania aneksji Krymu przez Rosję.

O kontynuacji zaangażowania Niemiec może świadczyć wzmożona aktywność dyplomatyczna w okresie przed i po szczycie londyńskim. W Berlinie gościli z wizytami oficjalnymi: premier Macedonii Zoran Zaev (21.02.2018), prezydent Republiki Serbii Aleksandar Vučić (13.04.2018), premier Albanii Edi Rama (25.04.2018) i premier Czarnogóry Duško Marković (17.08.2018). Kanclerz Merkel nie skrywała, że stosunki z Serbią są podstawowe dla stabilności regionu z uwagi na Kosowo oraz Bośnię i Hercegowinę, a także wysiłki na rzecz reform, zwłaszcza w zakresie tworzenia państwa prawa i zwalczania korupcji. W przypadku Albanii pochwał kanclerz Merkel doczekała się weryfikacja aparatu wymiaru sprawiedliwości. Dla Niemiec liczyła się też konstruktywna rola, jaką państwa regionu odgrywały w kryzysie uchodźczym. Również przywódcy państw Bałkanów Zachodnich nie kryli swoich oczekiwań wobec Niemiec, uważając je nie tylko za najważniejszego partnera gospodarczego, ale także państwo członkowskie UE, którego poparcie polityczne warto sobie zaskarbić, gdyż od niego zależy pozytywna ocena postępów we wdrażaniu reform i budowaniu stabilności w regionie, tzn. eliminowaniu napięć i tworzeniu normalnych relacji między państwami Bałkanów Zachodnich na podstawie wzorów rekonyliacyjnych z Europy Zachodniej.

*

Niemiecka polityka wobec Bałkanów Zachodnich w sposób naturalny zmieniała swoje punkty ciężkości. Stałe było zainteresowanie sprawą stabilizacji regionu, zmienne zaś zaangażowanie. Początkowo celem była polityczna stabilizacja w okresie po zakończeniu wojen, później gospodarczy i społeczny rozwój regionu. Niemcy nadają procesowi rozszerzenia masę krytyczną, modelując jego warunki, perswadując reformy wewnętrzne w krajach regionu, domagając się bądź apelując o wygaszanie sporów między nimi, a przede wszystkim wykazując wolę polityczną i mobilizując swoich partnerów i sojuszników z UE.

Proces berliński pozwolił wciągnąć państwa aspirujące w polityczny proces i w ten sposób bardziej niż dotąd uzmysłowić elitom zachodniobałkańskim, że sukces zależy od determinacji w przeprowadzaniu reform wewnętrznych, które są konieczne nie ze względu na wymagania UE, lecz rozwiązanie istniejących problemów. Pomysł wsparcia Bałkanów w ramach Procesu berlińskiego świadczył o docenianiu przez Niemcy wagi konsolidowania we wspólnym podejściu punktów widzenia i interesów także innych państw UE zainteresowanych sprawą akcesji Bałkanów Zachodnich, w tym Polski.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Krzysztof Malinowski - dr hab., zastępca dyrektora Instytutu Zachodniego, autor publikacji z zakresu stosunków polsko-niemieckich, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, m.in. *Polska i Niemcy w Europie (2004-2014)*. *Różnice interesów - uwarunkowania i konsekwencje* (Poznań 2015).