

Konrad Pawłowski

Albania i Macedonia Północna rozpoczną negocjacje akcesyjne z Unią Europejską

24 marca Rada Unii Europejskiej zdecydowała o otwarciu negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią. Decyzja ta potwierdza perspektywę europejską państw Bałkanów Zachodnich oraz jest wyrazem odnowionego konsensusu politycznego w sprawie rozszerzenia na szczeblu UE. Decyzja Rady UE o otwarciu negocjacji stanowi również ważny gest solidarności europejskiej w trudnych czasach pandemii koronawirusa (COVID-19) i prognozowanego kryzysu gospodarczego.

Kontekst europejski. W konkluzjach z 26 czerwca 2018 r. Rada UE odnotowała wprowadzenie postępu w zakresie realizacji reform wewnętrznych przez Macedonię Północną i Albanię, wezwała jednak do ich kontynuacji i intensyfikacji¹. Rada UE stwierdziła wówczas, że decyzja w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych zostanie podjęta w czerwcu 2019 r. i będzie uzależniona od dalszych postępów w zakresie implementacji reform (m.in. w obszarze administracji publicznej, sądownictwa, walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną). 18 czerwca 2019 r. Rada UE ponownie przyjęła do wiadomości zalecenie Komisji Europejskiej, by rozpocząć negocjacje akcesyjne z Albanią i Macedonią Północną, nie zdecydowała jednak o otwarciu negocjacji, przekładając decyzję w tej sprawie na październik.

W konkluzjach z 15 października 2019 r. – wbrew optymistycznym sygnałom, iż negocjacje zostaną otwarte – Rada UE stwierdziła jednak, że „[...] powróci do tej kwestii (tj. rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Albanią oraz Macedonią Północną) po Radzie Europejskiej”. Decyzja ta nie przełamała pata decyzyjnego na szczeblu UE. W konkluzjach z 18 października 2019 r. Rada Europejska stwierdziła bowiem, iż „[...] powróci do kwestii rozszerzenia przed szczytem UE–Bałkany Zachodnie, który odbędzie się w maju 2020 r. w Zagrzebiu”.

Powodem niekorzystnej dla Albanii i Macedonii Północnej decyzji politycznej na szczeblu Rady UE i Rady Europejskiej był wyraźny i nieprzejednany opór Francji, która sprzeciwiła się rozpoczęciu negocjacji (negatywne stanowisko Francji w kwestii rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Albanią poparły także Holandia i Dania). Pryncypialne stanowisko Francji wywołało głosy rozczarowania w Skopje i Tiranie oraz krytykę ze strony zdecydowanej większości państw członkowskich UE, opowiadających się za szybkim rozpoczęciem negocjacji. Prezydent Francji Emmanuel Macron konsekwentnie wskazywał jednak na niedociągnięcia państw bałkańskich (zwłaszcza w obszarze praworządności) oraz konieczność reformy wewnętrznej samej UE przed kolejnym rozszerzeniem.

Jakkolwiek ogólny sceptycyzm i argumenty Francji dotyczące oceny gotowości obu państw bałkańskich do perspektywicznego członkostwa w UE z pewnością nie były bezpodstawne, radykalne zablokowanie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych budziło już zasadną i logiczną krytykę ze strony większości państw UE, Komisji Europejskiej, przedstawicieli świata nauki oraz think tanków. Wskazywano zatem, że negocjacje akcesyjne mogą być prowadzone równoległe do reformy wewnętrznej UE, rozpoczęcie rozmów nie gwarantuje członkostwa w UE, a proces integracji stał się „zakładnikiem” polityki europejskiej Francji oraz samego prezydenta Macrona. Argumentowano również, że opóźnianie negocjacji:

¹ Macedonia Północna posiada status kandydata do UE od 2005 r. Od 2009 r. Komisja Europejska uznaje, że państwo to gotowe jest do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Albania uzyskała status kandydata w 2014 r. W 2016 r. Komisja Europejska warunkowo zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Albanią, uzależniając je od postępów w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości. W 2018 r. Komisja Europejska – po raz pierwszy bezwarunkowo – zaleciła rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Albanią.

- pogłębia niepewność w kwestii perspektywy rozszerzenia UE na Bałkanach,
- osłabia wolę realizacji koniecznych i niełatwych reform wewnętrznych przez państwa bałkańskie oraz zniechęca je do dalszej normalizacji stosunków międzynarodowych w regionie,
- osłabia wiarygodność UE w oczach decydentów i obywateli państw bałkańskich,
- zmniejsza siłę oddziaływania UE w bliskim geograficznie i historycznie subregionie Bałkanów Zachodnich,
- stanowi błąd strategiczny UE, ponieważ w naturalny sposób „wpycha” aspirujące do członkostwa państwa bałkańskie w ręce innych aktorów międzynarodowych, takich jak Rosja, Turcja, państwa Zatoki Perskiej oraz Chiny,
- może podważyć kruchą stabilność polityczną w Macedonii Północnej².

W celu uzasadnienia swego stanowiska – i zapewne również złagodzenia krytyki międzynarodowej – Francja wystąpiła z nieformalną propozycją reformy procesu rozszerzenia. Została ona zawarta w zaprezentowanym 17 listopada 2019 r. tzw. dokumencie roboczym (*non-paper*) pt. „Reforma procesu rozszerzenia Unii Europejskiej”, wskazującym na potrzebę zwiększenia weryfikowalności i warunkowości postępów państw na drodze do UE.

Kompromisowym rozwiązaniem okazały się propozycje dotyczące zmienionej metodologii rozszerzenia, przygotowane przez nową Komisję Europejską i zawarte w komunikacie z 5 lutego 2020 r. pt. „Usprawnienie procesu akcesyjnego – wiarygodna perspektywa członkostwa w UE dla państw regionu Bałkanów Zachodnich”. Wychodząca naprzeciw stanowisku Francji nowa metodologia zakłada m.in. bardziej skuteczną i funkcjonalną ocenę postępów państw kandydujących do UE (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 118).

Otwarcie negocjacji akcesyjnych. W dniu 24 marca 2020 r. Rada UE, obradująca na szczepku ministrów do spraw europejskich, w czasie wideokonferencji zdecydowała o otwarciu negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią³. W uzasadnieniu Rada UE:

- potwierdziła jednoznaczne poparcie UE dla europejskiej perspektywy Bałkanów Zachodnich,
- stwierdziła, że stosunki dobrosąsiedzkie i współpraca regionalna pozostają zasadniczymi elementami procesu rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia,
- podkreśliła konieczność kontynuacji reform wewnętrznych,
- potwierdziła, że proces akcesyjny – oparty na wzajemnym zaufaniu, pewności oraz jasnych kryteriach i zobowiązaniach – będzie kontynuowany na podstawie komunikatu Komisji pt. „Usprawnienie procesu akcesyjnego – wiarygodna perspektywa członkostwa w UE dla państw regionu Bałkanów Zachodnich” z 5 lutego 2020 r.,
- doceniła postępy dokonane przez Macedonię Północną i Albanię w zakresie implementacji reform wewnętrznych, uznając, że pozwalają one na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. W odniesieniu do obu państw bałkańskich Rada UE stwierdziła zatem: „[...] Rada z zadowoleniem odnotowuje, że kraj ten wykazał determinację, by dalej realizować unijny program reform, i osiągnął wymierne i trwałe rezultaty, spełniając warunki określone w konkluzjach Rady z czerwca 2018 r. dotyczące otwarcia negocjacji akcesyjnych”.

Znaczenie decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych. Jakkolwiek decyzja Rady UE w kwestii rozpoczęcia negocjacji z Albanią i Macedonią Północną była w istocie przewidywana i oczekiwana⁴, do jej podjęcia przyczynił się także wybuch pandemii koronawirusa (COVID-19). Otwarcie negocjacji pozostaje bowiem ważnym gestem europejskiej solidarności w trudnych czasach pandemii i kryzysu gospodarczego. Widmo recesji

² W Macedonii Północnej doszło faktycznie do kryzysu wewnętrznego, ponieważ w proteście przeciwko niekorzystnej decyzji UE premier Zoran Zaev podał się dymisji i zdecydował o organizacji przedterminowych wyborów parlamentarnych (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 98).

³ Konkluzje Rady UE zostały formalnie przyjęte przy zastosowaniu procedury pisemnej 25 marca 2020 r. W dniu 26 marca zostały one zatwierdzone przez Radę Europejską.

⁴ Podjęcie decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Macedonią Północną i Albanią („kontynuacja wiarygodnej i efektywnej polityki rozszerzenia”) było jednym z priorytetów prezydencji Chorwacji w Radzie UE.

gospodarczej oraz kolejnych kryzysów politycznych w państwach WB6 w pewnym sensie otrzeźwiło państwa UE, przypominając, że zapewnienie długoterminowej stabilności oraz rozwoju subregionu Bałkanów Zachodnich leży także w interesie całej UE.

W efekcie decyzja Rady UE o otwarciu negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną:

- wzmacnia nadwyrężoną w ostatnim czasie wiarygodność polityki UE w odniesieniu do subregionu Bałkanów Zachodnich,
- odnawia osłabioną w ostatnich latach perspektywę członkostwa w UE państw WB6,
- zachęca władze w Skopje i Tiranie do kontynuacji i przyspieszenia reform wewnętrznych w obszarze administracji publicznej, praworządności, demokracji, ochrony praw człowieka i prorynkowych reform gospodarczych,
- wzmacnia społeczną legitymizację dla reform oraz poparcie dla idei integracji europejskiej⁵,
- oznacza symboliczne zakończenie fazy sceptycyzmu (niezdecydowania) oraz kryzysu politycznego w ramach UE wobec procesu rozszerzenia,
- zwiększa wsparcie finansowe UE dla państw WB6 w walce z pandemią koronawirusa (formalne rozpoczęcie negocjacji pozwala Albanii i Macedonii Północnej – oraz bardziej zaawansowanym w procesie akcesji Czarnogórze i Serbii – skorzystać w działaniach na rzecz ograniczenia skali i skutków pandemii m.in. ze środków finansowych z Funduszu Solidarności UE),
- przyczynia się do stabilizacji politycznej Albanii i Macedonii oraz osłabia siłę narracji nacjonalistycznych i etnicznych, które mogą ulec wzmocnieniu w sytuacji przeciągającego się kryzysu politycznego i ekonomicznego,
- stanowi pozytywny impuls dla gospodarek WB6 w perspektywie długoterminowej,
- częściowo neutralizuje rosnące wpływy ekonomiczne i polityczne w subregionie WB6 innych aktorów międzynarodowych (tj. Chin, Rosji, Turcji i państw Zatoki Perskiej), gotowych do wsparcia państw bałkańskich w walce z pandemią oraz jej skutkami ekonomicznymi,
- wzmacnia politycznie rządzący od maja 2017 r. Socjaldemokratyczny Związek Macedonii (SDSM) przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi⁶.

Wnioski. Decyzja Rady UE o otwarciu negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią Północną stanowi ważny, pozytywny sygnał polityczny wobec państw WB6. Decyzja ta daje nadzieję na ożywienie procesu akcesyjnego, a w szerszej i długookresowej perspektywie – na dalszą demokratyzację i modernizację subregionu Bałkanów Zachodnich oraz włączenie go w ramy głównych europejskich procesów integracyjnych.

Zgoda Rady UE nie oznacza jednak szybkiego zakończenia rozmów, a tym bardziej samego członkostwa w UE. Negocjacje oraz implementacja skomplikowanych (i niełatwych) reform wewnętrznych potrwać zapewne kilka lat. W efekcie w przypadku Macedonii Północnej i Albanii perspektywa akcesji do UE pozostaje w dalszym ciągu niejasna oraz odległa – sięga zapewne lat 2028-2030.

⁵ Społeczeństwa Albanii i Macedonii Północnej są proeuropejskie, ale widoczne „zmęczenie” nadmiernie przeciągającym się procesem rozszerzenia może w dłuższej perspektywie doprowadzić do spadku poparcia dla idei integracji europejskiej. Badania ankietowe z lutego 2020 r. pokazują, że poparcie dla członkostwa Macedonii Północnej w UE wyraża 80% ankietowanych. W kwietniu 2016 r. było to 71%, zaś w kwietniu 2008 r. – 96% ankietowanych. Zob.: International Republican Institute’s Center for Insights in Survey Research, *Public Opinion Poll: Residents of North Macedonia, January 30 – February 10, 2020*, Skopje 2020.

⁶ Jakkolwiek koncyliacyjna i proeuropejska polityka zagraniczna byłego premiera Zorana Zaeva (SDSM) spotkała się z szerokim uznaniem państw członkowskich i instytucji UE, dotychczasowe efekty 3-letnich rządów SDSM w obszarze polityki wewnętrznej są dla wielu obywateli Macedonii Północnej rozczarowujące, a wiarygodność SDSM osłabia dodatkowo skandal korupcyjny, sięgający najwyższych kręgów władzy (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 98). Sytuacja ta doprowadziła do spadku poparcia społecznego dla SDSM (badania ankietowe przeprowadzone na początku 2020 r. pokazują, że na liberalną SDSM głos oddałoby 17% wyborców (21% w lipcu 2018 r.), zaś na konserwatywną Wewnętrzną Macedońską Organizację Rewolucyjną – Demokratyczną Partię Macedońską Jedności Narodowej (VMRO-DPMNE) – 16% (18% w lipcu 2018 r.). Zob.: International Republican Institute’s Center for Insights in Survey Research, *Public Opinion Poll: Residents of North Macedonia, January 30 – February 10, 2020*, Skopje 2020.

Otwarcie negocjacji akcesyjnych z dwoma państwami bałkańskimi oznacza także przełamanie impasu w kwestii rozszerzenia na szczeblu samej UE. Pokazuje również, że w sytuacji kryzysu ogólnoeuropejskiego spowodowanego pandemią koronawirusa państwa UE zdolne są do przewyciężenia istniejących partykularyzmów oraz wspólnego podejmowania ważnych decyzji strategicznych w odniesieniu do regionu Bałkanów Zachodnich.

Jakkolwiek decyzja Rady UE pozostaje oficjalnie wyrazem uznania dla znacznych wysiłków reformatorskich podjętych przez Macedonię Północną i Albanie, ma ona w dużym stopniu charakter *stricte* polityczny. Trudno bowiem uznać, iż w okresie zaledwie 5 miesięcy (tj. od października 2019 r. do marca 2020 r.) państwa bałkańskie mogły osiągnąć istotny i trwały postęp w zakresie implementacji reform i standardów, wskazywanych przez instytucje UE. W praktyce prowadzi to do pesymistycznej skądinąd konkluzji, że zarówno sukces, jak i niepowodzenie państw bałkańskich na drodze do członkostwa w UE nie zależy wyłącznie od działań i postępów państw kandydujących, ale również od szeroko definiowanego kontekstu europejskiego, tj. zawilosci procesu decyzyjnego na szczeblu instytucji UE, interesów poszczególnych państw członkowskich oraz *par excellence* woli politycznej w UE, w której w ciągu ostatnich lat dominowało stanowisko nt. „pauzy” w kwestii dalszego rozszerzenia (*enlargement fatigue*).

Oznacza to paradoksalnie, że w marcu 2020 r. w cieniu pandemii koronawirusa – po kilkunastu latach bezskutecznego oczekiwania – stojąca u progu kolejnego kryzysu wewnętrznego i przedterminowych wyborów parlamentarnych Macedonia Północna odniosła największe od ogłoszenia niepodległości sukcesy w polityce zagranicznej, rozpoczęła bowiem negocjacje akcesyjne z UE oraz uzyskała członkostwo w NATO (zob. „Komentarze IeŚ”, nr 172).