

Agata Domachowska

## Pomysł utworzenia „małego Schengen” dzieli państwa bałkańskie

**10 listopada odbyło się drugie z kolei spotkanie przywódców państw Bałkanów Zachodnich dotyczące utworzenia „małego Schengen” – obszaru wolności gospodarczej w regionie. Inicjatywa ma na celu zniesienie w przyszłości wszelkich barier w swobodnym przepływie osób, towarów, kapitału i usług. Pomysł nie spotkał się jednak z pełną aprobatą władz Czarnogóry, Kosowa oraz Bośni i Hercegowiny. Państwa te obawiają się, że „małe Schengen” może wpłynąć negatywnie na proces integracji z UE.**

Inicjatywa stworzenia na Bałkanach „małego Schengen” została ogłoszona podczas pierwszego spotkania przywódców państw bałkańskich, które miało miejsce w Nowym Sadzie (10 października). Uczestniczyli w nim przedstawiciele trzech państw: Albanii (prezydent Edi Rama), Serbii (prezydent Aleksandar Vučić) oraz Macedonii Północnej (premier Zoran Zaev). W Ochrydzie do trójki liderów dołączyli również Denis Zvizdić, obecny premier Bośni i Hercegowiny, oraz Dragica Sekulić, minister gospodarki Czarnogóry. Kolejne spotkanie przywódców zaplanowano na 21 grudnia 2019 r. Wówczas do Durrës ma przybyć również Josep Borrell, wysoki przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Wzmacnianie regionalnej współpracy gospodarczej stanowi bowiem jeden z celów Procesu Berlińskiego – inicjatywy będącej częścią procesu rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich. Unia Europejska nie tylko wspiera zacieśnianie stosunków pomiędzy państwami bałkańskimi, ale także promuje zwiększanie inwestycji w infrastrukturę regionalną. Zdecydowane wsparcie dla utworzenia „małego Schengen” na Bałkanach wyraziły również Stany Zjednoczone.

„Małe Schengen”. Zgodnie z deklaracjami, podpisanymi przez przywódców Serbii, Albanii oraz Macedonii Północnej, inicjatywa stworzenia na Bałkanach „małego Schengen” zakłada przede wszystkim zniesienie do 2021 r. kontroli granicznych oraz innych barier utrudniających swobodne przemieszczanie się w regionie. Od tego momentu obywatele państw bałkańskich mogliby swobodnie podróżować po regionie bez paszportu – jedynie z dowodem osobistym. Co więcej, w deklaracji przyjętej przez trzy państwa zapisano wprowadzenie uznawalności dyplomów, 24-godzinnego czasu pracy dla wszystkich służb kontroli granicznej (ze szczególnym uwzględnieniem kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej), wzmocnienie współpracy transgranicznej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu, udzielanie wzajemnej pomocy w czasie klęsk żywiołowych, a także współpracę w dziedzinie migracji. Ponadto przywódcy Albanii, Macedonii Północnej i Serbii zobowiązali się do dokonania zmian w przepisach dotyczących rynku kapitałowego, podatków oraz systemu finansowego, które mają na celu stworzenie lepszych warunków dla przepływu kapitału.

Podczas konferencji prasowej zarówno prezydent Vučić, prezydent Rama, jak i premier Zaev nie kryli zadowolenia z przedstawionej inicjatywy. Wyrazili przekonanie, że „małe Schengen” wpłynie pozytywnie na przyspieszenie gospodarcze w regionie, co jednocześnie przełoży się na poprawę jakości życia obywateli. Zdaniem premiera Macedonii Północnej tego rodzaju wspólne działania tworzą Bałkany XXI wieku, a dodatkowo zmieniają stereotypowy obraz regionu jako miejsca nieustannych konfliktów.

**Sprzeciw Kosowa.** Zdecydowanym przeciwnikiem inicjatywy pozostaje Kosowo, które odrzuciło zaproszenie do udziału w spotkaniu zorganizowanym w Ochrydzie. Kosowscy politycy zgodnie podkreślają, że nie ma alternatywy dla euroatlantyckiej integracji regionu, a stworzenie „małego Schengen” na Bałkanach nie jest możliwe tak długo, jak Serbia oraz Bośnia i Hercegowina nie uznają niepodległości Kosowa. Co więcej, uważają oni, że inicjatywa ta ma na celu rewitalizację idei Jugosławii. Kosowo równie ostro skrytykowało Albaniję za udział w regionalnych inicjatywach bez wcześniejszej konsultacji z rządem w Prisztinie. Należy przypomnieć, że zgodnie z umowami zawartymi pomiędzy Albaniją a Kosowem, państwa te zobowiązały się do koordynowania swych polityk zagranicznych (zob. „Komentarze IEŚ” 71/2019). Władze Albanii odrzuciły oskarżenia Kosowa.

Wskazano, że inicjatywa ta jest autorskim pomysłem państw bałkańskich, dążących do poprawy jakości życia swych obywateli. Jednocześnie premier Albanii stwierdził, że Kosowo samo wyłączyło się ze współpracy regionalnej i tym razem nie było przez nikogo blokowane.

**Sceptycyzm Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry.** Zarówno w Bośni i Hercegowinie, jak i w Czarnogórze nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji w kwestii przyłączenia się do inicjatywy mającej na celu stworzenie „małego Schengen” na Bałkanach. Bośnia i Hercegowina powtarza, że należy najpierw dokładnie przeanalizować, jakie korzyści przyniesie państwu uczestnictwo w tym projekcie. Oba państwa obawiają się, że inicjatywa ta może wpłynąć negatywnie na proces akcesji do UE. Minister gospodarki Czarnogóry, Dragica Sekulić, potwierdziła konieczność zacieśniania stosunków międzypaństwowych w regionie, ale jednocześnie podkreśliła, że przystąpienie Czarnogóry do inicjatywy mogłoby okazać się startą czasami. Czarnogóra ma już bowiem otwarte granice z sąsiedzami, a zniesione zostały także dzielące je bariery handlowe. Jedynie do Chorwacji obywatele Czarnogóry nie mogą podróżować bez paszportu.

**Wnioski.** Inicjatywa stworzenia na Bałkanach regionalnego obszaru gospodarczego stanowi ciekawy pomysł wzmocnienia wzajemnych relacji pomiędzy państwami. Jednocześnie może się on przełożyć pozytywnie na rozwój regionu i poprawę warunków życia obywateli Bałkanów, którzy coraz częściej decydują się na emigrację zarobkową do państw Europy Zachodniej. Jest to także szansa na szybszą harmonizację własnych przepisów prawnych z przepisami prawa wspólnotowego, co w sposób znaczący mogłoby przyczynić się do przyspieszenia procesu integracji Bałkanów z UE.

W obliczu niechęci części państw Unii Europejskiej do dalszego jej rozszerzenia, zapoczątkowaną w regionie inicjatywę należy oceniać jako krok w stronę UE oraz oznakę stałego angażowania się państw bałkańskich w proces integracyjny. Przywódcy bałkańscy starają się w ten sposób pokazać, że nawet w obliczu niespójnego stanowiska całej Unii w kwestii rozszerzenia oni sami są zdeterminowani do wprowadzania realnych zmian, które w późniejszym okresie mogą przyczynić się do przyspieszenia procesu akcesyjnego. Jednocześnie podkreślają, że inicjatywa utworzenia „małego Schengen” nie może być traktowana przez partnerów w UE jako substytut rozszerzenia, a jedynie jako dopełnienie tego kluczowego dla Bałkanów procesu. Współpraca regionalna, zacieśnianie stosunków dobrosąsiedzkich, harmonizacja prawa oraz wzmocnienie stanu gospodarki stanowią bowiem jedne z warunków członkostwa w UE.

Wiele zależy jednak od tego, w jakim stopniu deklaracje przywódców bałkańskich zostaną wdrożone w życie. Jak dotychczas powstało już wiele inicjatyw mających na celu pogłębienie współpracy w regionie. Co więcej, nie należy zapominać, że wszystkie państwa bałkańskie są też jednocześnie członkami Środkoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA), którego celem pozostaje właśnie integracja gospodarcza regionu (zob. „Komentarze IEŚ” 76/2019). Strefa Schengen opiera się na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich m.in. w kwestii ich zdolności do skutecznego wdrożenia środków kompensacyjnych. Trudno aktualnie przesądzać, na ile państwa bałkańskie będą w stanie stworzyć swoje własne narzędzia informatyczne, dające gwarancje bezpieczeństwa w ruchu osobowym i towarowym. Niewątpliwie jednak bez stworzenia jednej wspólnej bazy danych, na wzór Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), będzie im trudno skutecznie kontrolować ruch transgraniczny.

Realizację wszelkich inicjatyw współpracy międzynarodowej państw Bałkanów Zachodnich nadal komplikują nierozwiązane konflikty w regionie. W tym kontekście najpoważniejszym problemem pozostają relacje z Kosowem – obecnie zdecydowanym przeciwnikiem utworzenia „małego Schengen”. Bez udziału Kosowa wzmocnienie współpracy gospodarczej między Serbią a Albanią pozostaje w dużym stopniu niemożliwe. Państwa te nie mają wspólnej granicy, więc dopóki Kosowo nie przystąpi do inicjatywy, nie należy spodziewać się znaczących zmian w przepływie osób, towaru, kapitału i usług pomiędzy państwem serbskim i albańskim.

Zawarcie porozumienia przez Serbię, Macedonię Północną i Albanię skutkuje zatem presją na władze w Prisztinie, aby zniosły obowiązujące już od roku cła na towary z Serbii oraz z Bośni i Hercegowiny. W obecnej sytuacji Kosowo postrzegane jest jako jedyne państwo regionu, które nie wyraża woli współpracy. Co więcej, trwająca dyskusja na temat utworzenia „małego Schengen” po raz kolejny uwidoczniała istniejące problemy i nieporozumienia w relacjach albańsko-kosowskich.