

Konrad Pawłowski

Niejasna perspektywa akcesji państw Bałkanów Zachodnich do UE wyzwaniem dla rozwoju i stabilności regionu

Powolny proces integracji europejskiej państw WB6 pokazuje, że mimo oficjalnych deklaracji poparcia dla członkostwa państw bałkańskich, UE nie jest zdolna do przewyciężenia wewnętrznych partykularyzmów i przyspieszenia procesu akcesji. Do spowolnienia rozszerzenia UE na Bałkanach w istotnym stopniu przyczyniają się również uwarunkowania regionalne, tj. „niedokończona” demokratyzacja państw bałkańskich, „zamrożone” konflikty etniczne i spory międzynarodowe. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że „dokończenie” procesu integracji europejskiej państw WB6 oznaczałoby symboliczne zakończenie pozimnowojennej integracji Europy oraz przyczyniło się do stabilizacji politycznej i rozwoju gospodarczego Bałkanów Zachodnich. Jest również oczywiste, że w sytuacji agresji Rosji na Ukrainę zapewnienie długoterminowej stabilności sąsiadującego z UE regionu bałkańskiego leży w interesie całej UE.

Gesty i deklaracje. 23 czerwca 2022 r. w Brukseli miało miejsce spotkanie przywódców państw UE i Bałkanów Zachodnich. Sprowadziło się ono do tradycyjnych unijnych deklaracji poparcia dla perspektywy europejskiej Bałkanów oraz głosów rozczarowania niską dynamiką polityki rozszerzenia ze strony części przywódców politycznych z regionu. Na konferencji prasowej w Brukseli Dimitar Kovačevski, premier Macedonii Północnej, państwa, które od 17 lat jest kandydatem do członkostwa, ale nie rozpoczęło jeszcze negocjacji, stwierdził, że „nadszedł czas, aby UE spełniła swoje obietnice przed złożeniem nowych”¹.

Demotywuujące „zmęczenie rozszerzeniem” (*enlargement fatigue*). Ożywieniu procesu akcesyjnego nie sprzyja narzucony przez część członków UE brak woli rozszerzenia, zbiurokratyzowanie całego procesu akcesyjnego ani zawilgości procesu decyzyjnego na szczeblu UE, pozwalające w praktyce na „zamrożenie” procesu akcesyjnego, a nawet jego uzależnienie od partykularnych interesów poszczególnych państw UE. Jak stwierdził w tym kontekście premier Albanii Edi Rama, „z jednej wspólnej wizji i wspólnoty UE stała się dla poszczególnych członków instrumentem do tego, aby coś zablokować. [...] Jedno państwo narzuca coś własnego, a pozostałe 26 nie może nic z tym zrobić”².

Niejasna perspektywa członkostwa osłabia determinację bałkańskich decydentów do zawierania prawdziwie historycznych kompromisów oraz implementacji niełatwych reform wewnętrznych w obszarze administracji publicznej, praworządności i demokracji. Cena polityczna takich działań pozostaje bowiem wysoka, zaś sukces w postaci członkostwa w UE – w dalszym ciągu odległy i niepewny.

Powolny proces rozszerzenia: uwarunkowania regionalne. Raporty instytucji europejskich niezmiennie wskazują na szereg niedociągnięć w odniesieniu do szeroko definiowanej praworządności i standardów demokracji bałkańskich kandydatów do UE. W funkcjonowaniu państwowości bałkańskich dostrzec bowiem można: niską transparentność działań władzy; konsolidację władzy w ręku przywódców politycznych, którzy *de facto* pozostają silniejsi niż formalnie obowiązujące prawo, instytucje państwa oraz obywatele; partiokrację; korupcję; klientelizm; kryminalizację życia politycznego i gospodarczego itd.

¹ Vučić na samitu EU-Zapadni Balkan: Veliki pritisci zbog Rusije i Ukrajine, N1, 23.06.2022.

² Tamże.

Powyższą specyfikę regionu odzwierciedlają indeksy, służące do pomiaru i kwantyfikacji rzeczywistości politycznej. Wskaźnik stanu demokracji (*Democracy Score*) pokazuje zatem, że wszystkie państwa WB6 znajdują się w grupie państw jedynie częściowo demokratycznych (*Transitional or Hybrid Regime*). W takich systemach politycznych instytucje demokratyczne są kruche, istnieją natomiast poważne wyzwania związane z ochroną praw politycznych i swobód obywatelskich³.

Europejskość faktyczna czy deklarowana? Jakkolwiek władze państw WB6 konsekwentnie podkreślają, że członkostwo w UE stanowi cel ich polityki zagranicznej, część obywateli uważa jednak, że jest to jedynie udawana proeuropejskość, ponieważ bałkańskie elity polityczne nie są faktycznie zainteresowane głębokimi zmianami, mogącymi doprowadzić je do utraty władzy (i korzyści ekonomicznych).

Wiarygodność zapewnień na temat determinacji rządzących do realizacji postulowanych przez UE reform wewnętrznych relatywizują także kolejne – nierzadko wyraźnie krytyczne – oceny poziomu dostosowania państw bałkańskich do standardów UE.

Jest równocześnie faktem, że w realiach państw bałkańskich, gdzie funkcjonują wpływowe elity polityczno-biznesowe, kumulujące władzę polityczną, prestiż społeczny i bogactwo materialne, daleko idąca reforma państwa pozostaje obiektywnie trudna do realizacji.

Niebezpieczna stabilizacja. Protesty społeczne, do jakich na przestrzeni ostatnich lat dochodziło w państwach bałkańskich, prowadzą do wniosku, że region WB6 cechuje się potencjalną niestabilnością. Jakkolwiek trudno pominąć polityczny kontekst tych demonstracji, były one przede wszystkim głosem zbiorowego sprzeciwu obywateli wobec powszechnie uświadomionych patologii systemu władzy, stagnacji politycznej oraz *last but not least* niskiego poziomu indywidualnej i zbiorowej jakości życia, bezpieczeństwa socjalnego i praworządności. Powtarzające się protesty w regionie WB6 wskazują na utrzymujące się niezadowolenie społeczne i polaryzację polityczną. Potencjalnie niebezpieczne konsekwencje tego zjawiska wzmocnił kryzys epidemiologiczny i kryzys ekonomiczny, spowodowany pandemią COVID-19 (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 94).

Twierdzenia te odzwierciedla wskaźnik szeroko definiowanej stabilności państw (*Fragile States Index*). Pokazuje on, że większość państw WB6 znajduje się w grupie o dostrzegalnym potencjale polityczno-społecznej niestabilności, definiowanej jako *'warning'* (Macedonia Północna i Serbia) lub *'elevated warning'* (Bośnia i Hercegowina). Jakkolwiek Albania i Czarnogóra jako *'more stable'* zostały zaliczone do grupy państw umiarkowanie stabilnych, klasyfikacja ta wydaje się jednak zbyt optymistyczna. Istnieje również wiele argumentów, aby pominąć w rankingu Kosowo zaliczyć do kategorii *'elevated warning'*⁴.

Blaknący urok UE. Społeczeństwa Bałkanów Zachodnich są proeuropejskie, niejasna i odległa perspektywa członkostwa państw bałkańskich powoduje jednak, że na przestrzeni ostatnich lat widoczne jest rozczarowanie mieszkańców Bałkanów nadmiernie przeciągającym się procesem rozszerzenia. Prowadzi ono do spadku poparcia dla idei integracji europejskiej oraz prowokuje pytania o alternatywę wobec członkostwa w UE. Choć tego rodzaju głosy i dyskusje nie dominują na razie w debacie publicznej, przedłużający się proces akcesyjny będzie je w naturalny sposób prowokować i nasilać.

Dyskusyjna alternatywa: modernizacja bez 'westernizacji'. Przedłużająca się niepewność w kwestii akcesji przyczynia się również do podtrzymania w regionie Bałkanów Zachodnich destabilizujących wpływów rosyjskich oraz wzmocnienia wpływów chińskich, które mogą skomplikować proces akcesji państw WB6 do UE.

W przeciwieństwie do instytucji europejskich, które wskazują na szereg niedociągnięć bałkańskich kandydatów do UE, Rosja i Chiny oferują państwom WB6 wsparcie finansowe i inwestycyjne oraz bezpieczeństwo energetyczne bez kłopotliwych niekiedy pytań o standardy praworządności i demokracji. Z punktu widzenia

³ Freedom House, *Nations in Transit 2021*, s. 25-26.

⁴ *Fragile States Index 2021 – Annual Report*, s. 48-50.

części bałkańskich elit politycznych jest to rozwiązanie *de facto* korzystne⁵. Skutkuje jednak *inter alia* nieformalnymi i nietransparentnymi układami w świecie wielkiej polityki i biznesu oraz rosnącym zadłużeniem zagranicznym.

Niebezpieczna alternatywa: powrót „nierozwiązanej kwestii narodowej”. W sytuacji oddalającej się perspektywy europejskiej i spadku poparcia społecznego dla członkostwa w UE na Bałkanach może dojść do wzrostu poparcia dla postaw konfrontacyjnych i rewizjonistycznych, do których od dawna odwołują się środowiska radykalne. Ten antyeuropejski, mentalny „powrót do przeszłości” utrwaliłby istniejące podziały i stereotypy oraz poważnie zagroził rozwojowi stosunków politycznych i gospodarczych w regionie WB6, który nadal – mimo postępującej normalizacji – charakteryzuje się wielością sporów międzynarodowych i konfliktów etnicznych.

Bałkany Zachodnie są zatem regionem, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia aktów zbrojnej przemocy nie może zostać definitywnie odrzucone. Nadal konieczne jest więc polityczne, ekonomiczne i militarne zaangażowanie społeczności międzynarodowej w stabilizację i rozwój regionu⁶.

Wnioski. Zakres działań zewnętrznych na rzecz „przyciągania” państw WB6 do UE jest ograniczony. Realizacja reform i implementacja standardów europejskich w największym stopniu zależy bowiem od samych państw bałkańskich.

Zbiurokratyzowany, upolityczniony i pozbawiony jasnej perspektywy czasowej proces integracji europejskiej państw WB6 prowadzi do narastającego rozczarowania i otwartej krytyki polityki rozszerzenia ze strony przywódców politycznych i społeczeństw regionu.

Opóźnianie **procesu akcesyjnego państw WB6** to błąd strategiczny. Pozostawienie Bałkanów poza UE i zachowanie *status quo*, niesatysfakcjonującego dla mieszkańców regionu, stanowi bowiem potencjalne wyzwanie dla stabilności i rozwoju Bałkanów Zachodnich. Przyczynia się także do podtrzymania w sąsiadującym z UE regionie wpływów Rosji i wzmocnienia wpływów Chin. W interesie całej UE pozostaje zatem integracja Bałkanów Zachodnich, a nie przeciąganie w nieskończoność procesu rozszerzenia.

⁵ Jak stwierdził żartobliwie w 2017 r. w Brukseli premier E. Rama, „Rosja i Chiny mają wiele do zaoferowania. Rosja może dać ci siłę (energię) na resztę życia, jeśli tylko zrezygnujesz z rządów prawa. To nie jest tak zupełnie nieciekawe”. Zob.: *EU must 'marry' Western Balkans quickly to avoid new risks – Albania PM*, Euractiv, 06.12.2017.

⁶ W przypadku Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa obecność personelu wojskowego EUFOR i KFOR nadal stanowi istotny czynnik stabilności wewnętrznej i międzynarodowej.