

Agata Jurkowska

Rozszerzenie na rozdrożu – Macedonia na progu członkostwa. Czy Zachodnie Balkany będą częścią Unii Europejskiej? *

*„Powinniśmy skupić się na tym, by postawić na nogach Balkany”
Olli Rhen (komisarz do spraw rozszerzenia)*

Półtora roku po największym rozszerzeniu UE cierpi na swoistą „postintegracyjną” czkawkę. W toku dyskusji nad budżetem UE na kolejny okres programowania 2007-2013 zaginęły gdzieś idee solidarności, słabo przywoływane co najwyżej przez nowe państwa członkowskie, górę wzięły natomiast partykularne interesy poszczególnych krajów członkowskich, twardo artykułowane w negocjacjach budżetowych zakończonych w grudniu 2005 r. na szczycie w Brukseli.

Okres agresywnych debat budżetowych, odbywających się w dodatku w minorowych nastrojach po fiasku projektu traktatu konstytucyjnego, nie był najlepszym czasem na podejmowanie działań promujących przyszłe rozszerzenie UE, jednak Komisja Europejska zdawała się tego nie zauważać, a komisarz ds. rozszerzenia Fin Olli Rhen był w ostatnich miesiącach 2005 r. bardzo skory do składania deklaracji dotyczących przyszłych stosunków UE i krajów

* Tekst referatu wygłoszonego pierwotnie w czasie Debaty nad Przyszłością Europy – Rzeszów, 14 grudnia 2005 r. , a następnie zaktualizowanego w styczniu 2006 r.

Zachodnich Bałkanów, tj. Albanii, Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry oraz Kosowa¹.

Ewentualna akcesja Zachodnich Bałkanów do UE, bądź choćby obietnica takiej akcesji co najmniej w formie stowarzyszenia lub nawet otwarcia negocjacji, ma dwa wymiary, których analiza prowadzi do przeciwstawnych wniosków co do szans państw bałkańskich na członkostwo w UE.

Wymiar ekonomiczny skazuje pomysł przystąpienia Macedonii i innych państw Zachodnich Bałkanów raczej na porażkę. Przepaść gospodarcza między tymi państwami a członkami UE jest ogromna i nie wydaje się, aby były republiki jugosłowiańskie były w stanie pokonywać różnice w zadowalającym dla „starej Unii” tempie. Chodzi przecież kraje znacznie zapóźnione gospodarczo, w większości nadal borykające się z tragiczną spuścizną wojny oraz trudnymi (i kosztownymi) początkami własnej państwowości.

Znaczące różnice w rozwoju gospodarczym oznaczają bowiem wyższe koszty integracji krajów bałkańskich, które to koszty – w powszechnej opinii – będą musiały zostać poniesione przez dotychczasowych członków UE. Jak dotąd nie ustał jeszcze w starej Unii strach przed krajami, które dołączyły do Wspólnot w 2004 r. – nadal przysłowiowy już „polski hydraulik” wykorzystywany jest w retoryce europejskich polityków jako winny większości kryzysów gospodarczych i napięć społecznych w krajach Zachodniej Europy. Zdecydowanie słabiej przebijają się do świadomości Europejczyków komunikaty, że obywatele nowych państw członkowskich mogą

¹ Używane w kontekście polityki Unii Europejskiej pojęcie „Zachodnie Balkany” nie obejmuje swoim zakresem Chorwacji, która – choć geograficznie również należy do

pozytywnie przyczynić się do dobrobytu Unii Europejskiej: analizy gospodarki brytyjskiej wskazują przecieź, że Polacy pracujących na Wyspach dodali do brytyjskiego PKB aż 280 mln funtów. Dominuje pogląd, że koszty rozszerzenia o nowe państwa ponoszą w całości dawni członkowie Unii, bez względu na to, jak chłonne na towary z Europy Zachodniej mogą okazać się nowe rynki zbytu oraz bez względu na to, jaką rolę dla rozwoju społeczno-gospodarczego „starej Unii” może odegrać siła robocza między innymi z Zachodnich Bałkanów. Nie wydaje się również, aby istotnym argumentem za rozszerzeniem UE o państwa zachodnich Bałkanów było to, że państwa członkowskie UE i tak wspierają finansowo Bałkany. Sporym wydatkiem dla UE pozostaje choćby pomoc w postaci misji wojskowych w południowo-wschodniej Europie (w tym program „Concordia”² w 2003 r., zakończona 15 grudnia 2005 r. misja EUPOL Proxima, czy przedłużona na kolejny rok misja EUFOR³). Ceną, jaką Unia płaci za stabilizację Bałkanów, jest również program CARDS realizowany w latach 2000-2006, a szacowany na około 4650 mln euro. Są to pieniądze przeznaczone przede wszystkim na budowanie instytucji demokratycznych i rynkowych w państwach objętych programem⁴. Pomoc krajom bałkańskim udzielana była także przed rokiem 2000. Przykładowo w latach 1992-2005 Macedonia uzyskała z Unii Europejskiej wsparcie w wysokości 767 mln euro (w tym 51 mln euro w 2004 r. i 39 mln euro w 2005 r.).

państw bałkańskich – status kraju kandydującego do UE uzyskała już w 2004 r.

² Zastąpiła misję NATO w Macedonii.

³ Misja stabilizacyjna EUFOR zastąpiła w 2004 r. siły NATO w Bośni i Hercegowinie, a jej celem pozostaje zapewnienie zgodności z traktatem pokojowym z Dayton.

⁴ CARDS Assistance Programme to the Western Balkans: *Regional Strategy Paper 2002-2006* – European Commission, DG External Relations.

Na nic zdadzą się również argumenty podkreślające istotny progres rozwojowy państw bałkańskich, które w 1999 r. notowały ujemny wzrost gospodarczy (-3,8%), a pięć lat później – w 2004 r. osiągnęły wzrost na poziomie 4,7%, zaś bezpośrednie inwestycje zagraniczne zwiększyły się z 273 mln euro w 1999 r. do 1729 mln euro w 2003 r. i 1367 mln euro w 2004 r.⁵

Idea zintegrowania Zachodnich Bałkanów z pozostałą częścią kontynentu wyrasta jednak przede wszystkim z wymiaru politycznego. Przyłączenie krajów bałkańskich do UE, lub co najmniej rozpoczęcie tego procesu, ma stanowić gwarancję stabilności i bezpieczeństwa w regionie.

Wśród barier politycznych, które potencjalnie uniemożliwiają przystąpienie państw bałkańskich do UE, wymienia się przede wszystkim takie kwestie jak: organizacja wyborów według standardów demokratycznych, cywilną kontrolę nad wojskiem, walkę z korupcją, a także – w przypadku dawnych republik jugosłowiańskich – współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym do spraw zbrodni w byłej Jugosławii.

Obietnice wejścia do „klubu Europa” od kilku już lat pełnią w polityce wobec Półwyspu Bałkańskiego rolę przysłowiowej marchewki wspomagającej „proces stabilizacji i stowarzyszenia” (*Stabilisation and Association Process*)⁶. Na szczycie europejskim w Feira

⁵ Dane pochodzą z: *European Economy No 23 – December 2004: The Western Balkans in Transition (Enlargement Papers)*, European Commission – DG for Economic and Financial Affairs,; http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/enlargement_papers/2004/elp23en.pdf, s. 12.

⁶ Szerzej na temat aspiracji europejskich krajów bałkańskich w minionych latach – por. S. Tekieli, *Europejska perspektywa Bałkanów Zachodnich*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich Nr 13, marzec 2004, s. 5-15.

w 2000 r. państwa członkowskie przyznały, że kraje bałkańskie, które przystąpią do tego procesu, będą postrzegane jako „potencjalni kandydaci” do członkostwa w UE⁷. Nic zatem dziwnego, że w ciągu kolejnych lat najbardziej (poza Chorwacją) awangardowy w kontekście integracji europejskiej kraj bałkański – Macedonia, z tak ogromną determinacją domagał się nieco bardziej oficjalnego zaproszenia do „europejskiego domu”. Analiza relacji między Macedonią a Unią Europejską doskonale zresztą obrazuje dramatyczne rozdzieranie między dążeniem do realizacji idei integracyjnej a bezlitosnym rachunkiem kosztów finansowych i politycznych dalszego rozszerzenia UE.

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii powstała w 1991 r., zamieszkują ją 2 mln osób. W kwietniu 2001 r. Macedonia (jako pierwszy kraj w regionie) podpisała Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, który wszedł w życie dnia 1 kwietnia 2004 r. i miał stanowić krok na drodze do integracji z UE. Przełomowy dla kraju okazał się również kryzys wewnętrzny w 2001 r., kiedy Macedonia znalazła się na skraju wojny domowej. Przywrócenie stabilności było możliwe dzięki konsekwentnej realizacji Umowy Ramowej z Ochrydy, podpisanej 13 sierpnia 2001 r. 22 marca 2004 r. Macedonia złożyła wniosek o członkostwo w UE. 9 listopada 2005 r. Komisja Europejska opublikowała swoją opinię w sprawie wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w UE.⁸

⁷ Do końca 2005 r. Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu podpisały tylko Chorwacja i Macedonia.

⁸ Komunikat Komisji: Opinia Komisji na temat wniosku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii o członkostwo w Unii Europejskiej SEC(2005) 1425; SEC(2005) 1429; COM(2005) 562 końcowy. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package_v/com_562_final_pl_opinion_fyrom.pdf

W zakresie kryteriów politycznych Komisja podkreśliła, że co prawda Macedonia stara się umacniać praworządność i demokrację, jednak obserwatorzy OBWE zaobserwowali „szereg nieprawidłowości” w wyborach lokalnych w 2005 r. Ważnym testem dla Macedonii będą kolejne wybory parlamentarne w 2006 r. Komisję zadowala natomiast sytuacja w obszarze przestrzegania praw podstawowych.

Wśród zaleceń Komisji znalazło się jednak wezwanie do poszerzania i wzmocnienia niezależności oraz skuteczności sądów, reformy policji, a także zintensyfikowanie działań antykorupcyjnych.

Problematyczne pozostają natomiast stosunki Macedonii z państwami sąsiednimi, zwłaszcza z Grecją. Tutaj konflikt ma charakter fundamentalny, gdyż dotyczy nazwy państwa: Grecja nie godzi się na używanie na arenie międzynarodowej nazwy Macedonia (gdź uważa ją za zastrzeżoną dla swojej krainy geograficznej i własne dziedzictwo historyczne)⁹, stąd oficjalnie ów bałkański kraj nazywany jest Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii (*Former Yugoslav Republic of Macedonia* – FYROM).

Gospodarka Macedonii osiągnęła wysoki stopień stabilności makroekonomicznej, charakteryzujący się niską inflacją, zrównoważonymi finansami publicznymi i niskim poziomem zadłużenia publicznego. Proces liberalizacji cen i handlu, a także prywatyzacji, jest w dużej części zakończony. Pozytywnie ocenia się kwalifikacje pracowników oraz infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną. Macedonia jest również członkiem Światowej Organizacji Handlu.

⁹ Szerzej na temat konfliktu macedońsko-greckiego: A. M. Polkowska, *Macedonia*, ATLA 2, Wrocław 2000.

Komisja Europejska posunęła się w swojej opinii wręcz do stwierdzenia, że *Widoczna jest daleko posunięta integracja gospodarcza z UE*, choć równocześnie stwierdziła, że *kraj ten nie byłby w stanie sprostać presji konkurencyjnej i siłom rynkowym w ramach UE w perspektywie średniookresowej*. Zasadniczym problemem gospodarki pozostaje w Macedonii wysokie bezrobocie, które od wielu lat utrzymuje się wciąż na poziomie ponad 30% (w 2003 r. – 36,7%), słabość instytucji gospodarki wolnorynkowej, zwłaszcza instytucji finansowych, a także rozbudowana szara strefa.

Oceniając zdolność Macedonii do spełnienia kryteriów członkostwa, Komisja podkreśla, że niezbędne jest przyspieszenie dostosowania prawa krajowego do wspólnotowego ustawodawstwa w dziedzinie: swobody przepływu towarów, własności przemysłowej, polityki konkurencji, kontroli finansowej i ochrony środowiska. Niemniej jednak poprzez swoją opinię z listopada 2005 r. Komisja Europejska zarekomendowała Macedonię jako kraj, któremu można przyznać status państwa kandydującego. Javier Solana (Wysoki Przedstawiciel UE) podkreślał, że *Stosunki między UE a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii przechodzą właśnie z etapu kryzysowej stabilizacji do etapu przedakcesyjnego*.

Mimo tego prognozy co do ostatecznej decyzji, której podjęcie planowano w grudniu 2005 r., nie były wcale jednoznaczne. Francuski minister spraw zagranicznych Philippe Douste-Blazy wyrażał wątpliwości co do tego, czy Unia będzie w stanie poradzić sobie „z nową falą rozszerzenia”, a podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia przełożono z dnia 12 grudnia na czas szczytu budżetowego w Brukseli (15-16 grudnia 2005 r.). W tej sytuacji uzasadnione były

podejrzenia, iż przyznanie Macedonii statusu kandydata do UE zostanie w końcu odłożone na jeszcze dalszą przyszłość, zwłaszcza, gdyby miało dojść do fiaska negocjacji budżetowych. Ostatecznie Macedonia uzyskała status państwa kandydującego do UE, jednak bez wskazania nawet niewiążących dat przebiegu i zakończenia procesu akcesyjnego¹⁰.

Jak wyglądają realne szanse Macedonii (a za nią także innych krajów bałkańskich) na członkostwo w UE? Jedną z konferencji poświęconych tematyce relacji między Zachodnimi Bałkanami a UE nosiła niezwykle znaczący tytuł *Bringing the Balkans into Mainstream Europe*¹¹. Komisarz Olli Rhen w swoim wystąpieniu na tej konferencji zauważył, że perspektywa członkostwa dla krajów bałkańskich na pewno będzie stanowiła zachętę do podejmowania reform i działań na rzecz demokratyzacji życia politycznego i społecznego oraz liberalizacji gospodarki. Podobnie działo się przecież kilka lat temu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, taka sama sytuacja występuje dziś w Turcji, czy Chorwacji. W przypadku krajów bałkańskich jest o tyle trudniej, że mamy tam do czynienia również z ogromnymi problemami narodowościowymi, które nie odgrywały właściwie żadnej roli w dotychczasowych rozszerzeniach UE. Zachodnie Bałkany są wszak nadal obszarem silnych różnicowań etnicznych, stanowiących wciąż zarzewie potencjalnych konfliktów. Kluczowym dla przyszłości Bałkanów w kontekście integra-

¹⁰ Presidency Conclusions, European Council – Brussels, 15-16 December 2004, 15914/05 (D/05/4).

¹¹ Konferencja zorganizowana w Brukseli przez organizację *Friends of Europe*, 8 grudnia 2005.

cji europejskiej będzie 2006 r., kiedy po raz kolejny będzie trzeba zdecydować o losie Kosowa¹², w co aktywnie musi włączyć się UE.

Proces integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej zdecydowanie jednak różnił się od integracji państw Zachodnich Bałkanów. Przede wszystkim dlatego, że w tym drugim przypadku droga do integracji z UE jest dłuższa o trudny etap dochodzenie do stabilizacji państw, które stosunkowo niedawno uczestniczyły w konfliktach zbrojnych. Serbia i Czarnogóra w październiku 2005 r. rozpoczęła negocjacje w sprawie Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, natomiast Bośnia i Hercegowina w tym samym miesiącu uzyskała dopiero rekomendacje Komisji na rozpoczęcie negocjacji w sprawie Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu.

Państwa bałkańskie obawiają się – i chyba słusznie – tego, że projekt europejski zmierza w nicość, Unia Europejska jest strukturą bez pomysłu i perspektyw na przyszłość. Niestety, takie stanowisko potwierdza zarówno fiasko projektu traktatu konstytucyjnego, jak i niedawne problemy budżetowe. Za głównego oponenta idei rozszerzenia uznaje się przede wszystkim Francję, w mniejszym stopniu Holandię, choć i tam konstytucja została odrzucona w referendum. Zachodnie Bałkany obawiają się tego, że zamiast pełnego członkostwa zostanie im zaproponowane „uprzywilejowane stowarzyszenie”. Zgoda na kandydowanie Macedonii do UE oddała nieco te obawy, ale brak jakiegokolwiek harmonogramu procesu akcesyjnego dla tego kraju skłania do odczytywania zaproszenia Macedonii

¹² Nie bez wpływu na sytuację w Kosowie pozostanie śmierć prezydenta Ibrahima Rugovy 21 stycznia 2006; por. także: W. Stanisławski, A. Balcer, *Kosowo: brak latwych scenariuszy*, Seria: Komentarze, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 24 listopada 2005 (<http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2005/11/051124c.htm>).

do UE jedynie jako pustego gestu politycznego. Zamiast podejmować zdecydowane kroki ku rozszerzeniu, Unia zasłania się parawanem swojej deklaracji z Salonik (Agenda z Salonik dla Bałkanów Zachodnich) z czerwca 2003 r.: (...) *tempo dążeń krajów Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej zależy od nich samych i będzie uzależnione od wyników poszczególnych krajów w zakresie wdrażania reform, a tym samym wypełniania kryteriów ustanowionych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. oraz warunków procesu stabilizacji i stowarzyszenia*. Wielką niewiadomą pozostaje to, czy machinę rozszerzenia UE na państwa bałkańskie uda się wprawić w ruch podczas prezydencji austriackiej przypadającej na pierwszą połowę 2006 r.

Integracja Zachodnich Bałkanów jest dziś postrzegana jako starcie racji gospodarczych i politycznych. Jeśli wygrają te drugie, to drzwi do UE, choć nie otworzą się na oścież, to przynajmniej się uchylą. Jeżeli natomiast priorytetowo będziemy traktować racje gospodarcze za poszerzaniem UE, a ściślej rzecz biorąc: domniemywać kosztów rozszerzenia UE, to te drzwi jeszcze na długo mogą zostać zamknięte.