

## **Polska wobec procesu europeizacji Bałkanów Zachodnich**

Konsekwencją dezintegracji Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii była konieczność opracowania całościowej polityki Unii Europejskiej wobec tej części kontynentu. Unijna polityka przyjęła postać kompletnego pakietu działań wobec tak zwanych Bałkanów Zachodnich, czyli państw powstałych po rozpadzie b. Jugosławii (z wyjątkiem Słowenii) oraz Albanii. Strategia UE obejmuje konkretne instrumenty oddziaływania, a jednym z nich jest perspektywa akcesji. Powszechnie uznano bowiem perspektywę członkostwa za silny bodziec stymulujący państwa Bałkanów Zachodnich do wdrażania reform politycznych, ekonomicznych, społecznych, mobilizujący do zainicjowania współpracy regionalnej, implementacji standardów wspólnotowych. Wspierając przeobrażenia polityczno-ustrojowe oraz ekonomiczne Bałkanów Zachodnich Unia Europejska dążyła do ustabilizowania sytuacji politycznej i ekonomicznej oraz stworzenia warunków do pokojowego współistnienia narodów bałkańskich.

Analizując rozwój unijnych inicjatyw na rzecz Bałkanów Zachodnich a także czynników determinujących proces kształtowania polityki wobec regionu należy zwrócić uwagę na stanowisko i rolę Polski w procesie europeizacji Bałkanów Zachodnich rozumianej w tym przypadku jako europeizację typu *ad extra* (czyli proces przebiegający od instytucji europejskich w kierunku podmiotów spoza UE - na zewnątrz UE).

Nr 80/ 2012  
12'04'12

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Renata Podgórska**

Redakcja:  
Marta Götz  
Piotr Cichocki  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

Polska dzięki akcesji do UE uzyskała możliwość współuczestniczenia nie tylko w procesach zachodzących w ramach Unii, ale również w mechanizmach transferu wartości, standardów europejskich, idei i logiki integracyjnej poza unijne granice. Zauważyć jednak należy, iż stanowisko Polski wobec unijnej polityki na rzecz Bałkanów Zachodnich stanowiło pochodną miejsca i roli tego regionu w polskiej polityce zagranicznej. Region Bałkanów Zachodnich z uwagi na brak powiązań geopolitycznych, historycznych, gospodarczych przez lata znajdował się na marginesie polskiego zainteresowania. W związku z koncentracją wysiłków na rzecz realizacji uznanych za strategiczne kierunków i priorytetów polityki zagranicznej polska dyplomacja zmniejszyła aktywność na innych obszarach. Przy czym drugoplanowe postrzeganie Bałkanów Zachodnich nie oznaczało zarazem całkowitej marginalizacji tej części Europy w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r. Dowodził tego udział Polski w wielu inicjatywach podejmowanych przez państwa oraz organizacje międzynarodowe i struktury współpracy regionalnej na rzecz bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie wstrząsanym konfliktami etnicznymi. Formy i zakres zaangażowania Polski stanowiły pochodną posiadanych zasobów oraz zdefiniowanych priorytetów polskiej polityki zagranicznej i były podporządkowane ich realizacji. Polska nie miała też aspiracji, aby rozwijać aktywniejszą politykę na Bałkanach. Dominującą rolę odgrywały mocarstwa zachodnie i Rosja oraz organizacje międzynarodowe, zdolne do kreowania rzeczywistości politycznej, militarnej i ekonomicznej. Polska jedynie włączała się w projekty inicjowane przez inne podmioty, a zakres naszej aktywności był przez lata ograniczony

Charakter polskiej polityki wobec Bałkanów Zachodnich nie uległ przewartościowaniu w momencie zrealizowania strategicznych celów polityki zagranicznej, a mianowicie uzyskania członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej. Region ten nie został zdefiniowany jako priorytet polityki zagranicznej i nadal pozostaje na jej marginesie. Wprawdzie Polska deklaruje wolę intensyfikacji stosunków dwustronnych oraz akcentuje poparcie dla procesów modernizacji i demokratyzacji Bałkanów Zachodnich, a także wspiera euraatlantyckie aspiracje regionu, jednakże jej uwaga i aktywność skierowane są na inne obszary. Do wniosku takiego prowadzi analiza działań polskiej dyplomacji zarówno w kontekście stosunków bilateralnych z państwami regionu, jak również w ramach aktywności na forum Unii Europejskiej. Relacje Polski z państwami regionu nie należą do intensywnych ani w wymiarze politycznym, ani też gospodarczym. Również z uwagi na priorytety polityki europejskiej aktywność Polski na forum Unii Europejskiej na rzecz Bałkanów Zachodnich jest ograniczona. Polska dążąc do realizacji istotnych ze



swojego punktu widzenia celów związanych z poszerzeniem procesów integracyjnych o kraje objęte Programem Partnerstwa Wschodniego, swoją aktywność koncentruje na obszarze Europy Wschodniej. Pomimo to z naturalnych względów stara się też współuczestniczyć w kreowaniu unijnej polityki, tym bardziej że region Bałkanów Zachodnich stanowi dla Unii szczególne wyzwanie i wymaga stałego zainteresowania i zaangażowania politycznego i gospodarczego.

Udział Polski w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Bałkanów Zachodnich jest konsekwencją uznania stabilizacji politycznej i gospodarczej w tym regionie za warunek niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa europejskiego. Wciąż mimo upływu lat występują na tym obszarze potencjalne punkty zapalne. Niestabilność sytuacji determinuje działania Unii Europejskiej, która dążąc do utrwalenia pokoju i bezpieczeństwa inspiruje państwa tego regionu do podjęcia szeregu działań, które w przyszłości zaprocentują członkostwem w tej organizacji. Polska wpisuje się w realizowaną strategię działania Unii Europejskiej wobec regionu i włącza w projekty adresowane do państw bałkańskich. Przykładem jest zaangażowanie w programy twinningowe (bliźniacze) finansowane ze środków przedakcesyjnej pomocy IPA, a ukierunkowanych m.in. na przygotowanie administracji państw bałkańskich aspirujących do członkostwa w UE do procesu implementacji prawodawstwa unijnego, zapoznania się z procedurami i przebiegiem rozmów negocjacyjnych czy też szkolenia organizowane przez Straż Graniczną dla funkcjonariuszy Policji Granicznej Kosowa. Przy czym należy podkreślić, iż brak zdefiniowanych interesów politycznych i ekonomicznych w regionie powodują rezygnację z odgrywania roli kreatora unijnej polityki wobec Bałkanów Zachodnich. Nie oznacza to całkowitego wycofania się Polski z tego fragmentu unijnej polityki. Wprawdzie nasz udział odbiega znacząco od zaangażowania innych państw, jednakże polska dyplomacja deklaruje gotowość współuczestniczenia w mechanizmach wsparcia Bałkanów Zachodnich.

Wspieranie procesów rozszerzeniowych Unii Europejskiej o kraje Bałkanów Zachodnich wynika z wielu przesłanek. Po pierwsze, Polska konsekwentnie od lat buduje wizerunek państwa angażującego się na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego oraz inspirującego innych do demokratyzacji życia politycznego, budowy społeczeństwa obywatelskiego, reformowania struktur administracji państwowej, budowy samorządów lokalnych. Jest to szansa na zaprezentowanie się jako państwo, które włącza się w działania społeczności międzynarodowej, inicjuje działania, jest gotowe do wzięcia ciężaru odpowiedzialności za sprawy europejskie. Swoistym kapitałem, którym posługuje się polska dyplomacja, są doświadczenia przemian społeczno-politycznych w Polsce, a także proces implementacji wymogów



integracyjnych oraz skuteczny przebieg negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej. Polska zachęca do podobnych przedsięwzięć państwa regionu oferując pomoc ekspercką, przekazywanie własnych doświadczeń oraz wsparcie aspiracji integracyjnych na forum instytucji unijnych. Po drugie, Polska jako państwo, które przeszło długi proces transformacji politycznej i gospodarczej oraz konsekwentnie realizowało strategiczne cele w polityce zagranicznej, wspiera podobne starania podejmowane przez inne państwa, w tym państwa regionu południowo-wschodniej Europy. Po trzecie, rozszerzenie UE o kraje bałkańskie oznacza poszerzenie strefy bezpieczeństwa i stabilności na region przez lata ogarnięty kryzysami i konfliktami. Akcesja państw bałkańskich do UE przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa w skali całej Europy. Bałkany pozostające poza Unią Europejską mogłyby w przyszłości stać się źródłem kolejnych napięć i niepokoїв. Marginalizacja tego regionu prowadziłaby również do degradacji gospodarczej, destabilizacji politycznej i tym samym prawdopodobieństwo kolejnego konfliktu w Europie byłoby nieuchronne. Po czwarte, zakłada się, iż włączenie Bałkanów Zachodnich w struktury Unii pozwoli sfinalizować kolejne rozszerzenie, tym razem o wschodnie sąsiedztwo tak istotne z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej.

Szczególnym doświadczeniem dla Polski, a równocześnie okazją do intensyfikacji polskiej aktywności wobec Bałkanów Zachodnich, był okres polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Zadania i obowiązki państwa sprawującego prezydencję spowodowały poszerzenie tradycyjnych sfer zainteresowania o te, które absorbują uwagę całej Unii Europejskiej a do takich należy kwestia rozszerzenia UE o kraje Bałkanów Zachodnich. Wzrost zaangażowania Polski widoczny był zarówno w okresie poprzedzającym polską prezydencję, jak i podczas samej prezydencji. Odnotować należy próby zdynamizowania polskiej polityki. Świadczyła o tym swoista ofensywa dyplomatyczna Polski. Jako państwo przygotowujące się do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej Polska propagowała własne koncepcje sprawowania tej funkcji, a także akcentowała problemy, które miały znaleźć się w centrum zainteresowania Unii w okresie polskiej prezydencji. Uwzględniając kompetencje formalnoprawne, jakie posiada państwo sprawujące prezydencję, deklarowano gotowość wsparcia starań integracyjnych państw bałkańskich. W listopadzie 2010 r. Bałkany Zachodnie odwiedził minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, który podczas spotkania w Serbii i Macedonii nakłaniał oba państwa do kontynuowania reform politycznych i ekonomicznych oraz wdrażania unijnych procedur, które w przyszłości umożliwią integrację ze strukturami Unii Europejskiej. Zapowiadał aktywne i ambitne działania Polski w okresie prezydencji,



której jednym z założeń było pomyślnie sfinalizowanie procesów integracyjnych Bałkanów Zachodnich. W podobnym tonie pół roku później wypowiadał się w Czarnogórze, Serbii i Chorwacji premier Donald Tusk, który odwiedził Bałkany Zachodnie tuż przed inauguracją polskiej prezydencji. Premier stwierdził wówczas, iż istotnym celem nadchodzącej polskiej prezydencji miało być rozszerzenie Unii Europejskiej.

Wzrost aktywności Polski wobec Bałkanów Zachodnich wynikał m.in. z ich roli w polityce zewnętrznej i strategii rozszerzenia Unii Europejskiej, a nadto miejsca tego regionu w priorytetach węgierskiej prezydencji poprzedzającej polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, co determinowało zadania i priorytety polskiej prezydencji. W jej programie wyraźnie podkreślono znaczenie, jakie Polska przywiązywała do rozszerzenia UE akcentując, iż leży ono zarówno w interesie samej Unii, jak również państw ubiegających się o akcesję. Z uwagi, iż każde państwo bałkańskie znajdowało się na innym etapie procesów integracyjnych (kraje kandydujące i kraje potencjalnie kandydujące) Polska oferowała różnego rodzaju wsparcie zależne od stadium integracji państw bałkańskich z Unią Europejską i potrzeb jakie definiowano w tym zakresie. Upatrując w procesie rozszerzenia możliwości wzmocnienia stabilizacji w Europie oraz pozycji UE na arenie międzynarodowej, poszerzenia strefy dobrobytu, kształtowania standardów i podobnych wartości, Polska zamierzała kontynuować i wzmacniać ten proces. Impulsem do zintensyfikowania działań na rzecz integracji Bałkanów Zachodnich z UE mógł się stać pomyślnie zakończony w połowie 2011 r. proces negocjacji akcesyjnych Chorwacji. Podczas polskiej prezydencji nastąpiła finalizacja chorwackich starań o członkostwo w Unii w postaci podpisania 9 grudnia 2011 r. Traktatu Akcesyjnego. Nie powiódł się natomiast inny cel polskich starań w kontekście procesów integracyjnych Bałkanów Zachodnich, a mianowicie uzyskanie przez Serbię statusu państwa kandydującego do UE. Mimo pozytywnej opinii Komisji Europejskiej z października 2011 r., która uznała postępy Serbii we wdrażaniu kryteriów politycznych i gospodarczych oraz dorobku prawnego UE za dostateczne i satysfakcjonujące i rekomendowała Serbię jako kraj kandydujący, nie udało się jednak osiągnąć tego celu. Z uwagi na brak jednomyślności wśród państw członkowskich decyzja w sprawie Serbii została odłożona do czasu spełnienia przez ten kraj wszystkich warunków. Dopiero ogłoszone pod koniec lutego 2012 r. porozumienie między Serbią a Kosowem w sprawie współpracy regionalnej i zarządzania wspólną granicą pod auspicjami Komisji Europejskiej uutorowało drogę do zmiany decyzji w sprawie statusu Serbii.



Polska prezydencja udzieliła również wsparcia dla procesów integracyjnych pozostałych państw Bałkanów Zachodnich. Podkreślano, iż procesy integracyjne są silnym impulsem do pojednania i budowy dobrosąsiedzkich stosunków na Bałkanach Zachodnich oraz przeprowadzenia reform w państwach aspirujących i kandydujących. Dalsze rozszerzenie zależy jednak nie tylko od wysiłków samych zainteresowanych w wypełnianiu kryteriów członkowskich, ale również od determinacji Unii w kontynuowaniu strategii rozszerzeniowej. W kontekście kryzysu ekonomicznego szanse na dalsze rozszerzenie przedstawiają się dość wątpliwie. W niedługim jednak czasie pojawi się konieczność udzielenia odpowiedzi, czy Unia Europejska jest gotowa na dalsze rozszerzenie i kiedy. Państwa regionu bałkańskiego, a przynajmniej ich część, wcześniej czy później spełnią wymagania. Trudno sobie wyobrazić, by Unia formułowała kolejne surowe kryteria, nie dając w zamian realnych szans na członkostwo. Politycy unijni są świadomi niebezpieczeństwa jakie mogłoby się zrodzić w sytuacji eskalowania wymagań wobec państw bałkańskich i nieuwzględniania postępów w ich wdrażaniu przez Unię Europejską. Zapał modernizacyjny i akcesyjny jaki dziś towarzyszy części państw regionu szybko mógłby zostać zastąpiony zwątpieniem w sens przestrzegania rygorystycznych wymagań, jeśli te nie procentują jasną deklaracją ze strony Unii Europejskiej co do perspektywy kolejnego po Chorwacji rozszerzenia o państwa regionu. Tymczasem rośnie sceptycyzm w łonie samej Unii co do sensu akcesji państw, które w przyszłości stanowiąc będą jedynie obciążenie dla niej samej. Argument o konieczności rozszerzenia jako gwarancji bezpieczeństwa i stabilności w południowo-wschodniej Europie może być niewystarczający. Jedynie słuszne wydaje się precyzyjne zdefiniowanie przez Unię warunków członkostwa i rygorystyczne ich egzekwowanie z jasno określoną perspektywą akcesji w sytuacji, gdy państwa regionu podołają wyzwaniom. Akcesja Chorwacji ma stanowić swoistą zachętę dla pozostałych państw.

#### Wnioski

Rola Polski w procesie europeizacji Bałkanów Zachodnich i wpływ na tempo owych procesów była i jest dość ograniczona. Sprowadza się głównie do deklaracji politycznych o woli współpracy, chęci dzielenia się doświadczeniami, wsparcia dla podejmowanych działań na forum Unii Europejskiej oraz organizacji i struktur współpracy regionalnej. Zarówno nasza polityczna rola na Bałkanach, jak również stopień zaangażowania w proces odbudowy gospodarczej odbiegają znacząco od



skali zaangażowania innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Odwoływanie się do obecności polskich żołnierzy, policjantów, pograniczników uczestniczących w działaniach pokojowych i stabilizacyjnych czy też zaangażowanie humanitarne i pomoc zagraniczna nie stanowią dostatecznego uzasadnienia dla tezy o aktywnej roli Polski w regionie.

**Renata Podgórzańska** – doktor w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

