

*Paula Marcinkowska**

Unia Europejska a państwa postjugosłowiańskie

Terytorium byłej Jugosławii to obszar pełen napięć i konfliktów na tle narodowościowym. Państwa postjugosłowiańskie ze względu na bliskość geograficzną stanowią szczególne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Reformy wewnętrzne w poszczególnych krajach mają na celu z jednej strony zbliżenie ich do struktur unijnych, z drugiej zapewnienie Unii bezpieczeństwa i stabilności w jej najbliższym sąsiedztwie. Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy dotychczasowej polityki Unii Europejskiej wobec państw postjugosłowiańskich, ocenę w jakim stopniu relacje między poszczególnymi krajami regionu mają wpływ na współpracę z UE i postrzeganie całego obszaru postjugosłowiańskiego w kontekście procesów integracji europejskiej.

Głównym celem Unii Europejskiej jako aktora międzynarodowego jest budowanie silnej pozycji na arenie międzynarodowej. Wzmacniając swą rolę jako skutecznego aktora na scenie regionalnej, UE pragnie stać się znaczącym graczem w globalnym układzie sił. Dotyczy to nie tylko siły gospodarczej, jaką dysponuje Unia, lecz także potencjału politycznego w rozwiązywaniu globalnych problemów i sprostaniu międzynarodowym wyzwaniom i zagrożeniom. W tym celu UE podejmuje wysiłki zmierzające do budowania bezpiecznej i stabilnej sytuacji w Europie. Bałkany, będące regionem pełnym punktów zapalnych, wojen, historycznych konfliktów i aktualnych uprzedzeń, stanowią szczególne wyzwanie dla polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Podstawowym zagadnieniem badawczym niniejszej pracy jest próba odpowiedzi na pytania o skuteczność dotychczasowej polityki UE wobec państw postjugosłowiańskich – ich zbliżenia do procesów integracji europejskiej (a w konsekwencji do członkostwa

* **Paula Marcinkowska** – adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

w strukturach unijnych), jak i próby załagodzenia nadal obecnych konfliktów o podłożu etniczno-kulturowo-religijno-społecznym. Niniejszy artykuł nie ma na celu szczegółowego przeanalizowania relacji bilateralnych między Unią a poszczególnymi krajami postjugosłowiańskimi, lecz stanowi próbę oceny dotychczasowej współpracy UE z regionem, wyszczególnienie wspólnych dla wszystkich ww. państw wyzwań i zagrożeń dla ich integracji z Unią, jak i wskazanie powodów, dla których Bałkany powinny stanowić jeden z priorytetów unijnej polityki zagranicznej na najbliższe lata.

Bałkany to obszar pełen wyzwań dla strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Związane są one z jednej strony z jego położeniem geograficznym (przebiegają przez niego ważne szlaki komunikacyjne), z drugiej – wynikają ze ścierania się trzech religii (katolicyzm, prawosławie, islam), walk niepodległościowych i różnic etnicznych, co prowadzi do równoległego współistnienia procesów integracyjnych, jak i dezintegracyjnych w regionie¹. Niniejsza analiza polityki UE dotyczy państw postjugosłowiańskich, które powstały po rozpadzie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, tj. Serbii, Czarnogóry, Bośni i Hercegowiny, Macedonii, Kosowa² (mimo faktu, że nie jest uznawane przez pięć państw członkowskich UE: Hiszpanię, Rumunię, Słowację, Grecję i Cypr) oraz dwóch krajów członkowskich Unii Europejskiej – Słowenii i Chorwacji, które wstąpiły do UE odpowiednio w 2004 i 2013 r.

1. Unia Europejska na Bałkanach w latach 90. XX w.

Wspólnota Europejska (WE) była zaskoczona procesem rozpadu Jugosławii i w konsekwencji zbyt wolno na niego reagowała. Początek lat 90. był okresem, kiedy uwaga WE była skupiona na innych wydarzeniach na arenie międzynarodowej, takich jak zjednoczenie Niemiec, rozpad Związku Radzieckiego czy wojna w Zatoce Perskiej. Znaczenie strategiczne obszaru bałkańskiego miało dla państw europejskich mniejszą doniosłość. Narastający konflikt w Jugosławii stał się jednak zagrożeniem dla bezpieczeństwa WE. Wspólnotowe działanie wobec regionu miało być próbą sprostania nowym wyzwaniom i określenia roli politycznej WE w Europie. Po wybuchu wojny domowej w Jugosławii, co nastąpiło w efekcie ogłoszenia niepodległości przez Słowenię i Chorwację 25 czerwca 1991 r., WE podjęła się mediacji konfliktu w Słowenii (wysłała misję na szczyble „trójki” – mi-

¹ N. Lubik-Reczek, *Państwa postjugosłowiańskie wobec członkostwa w Unii Europejskiej i NATO (Analiza porównawcza)*, Toruń 2011, s. 15–18.

² 17 lutego 2008 r. Kosowo proklamowało niepodległość od Serbii.

nistrów spraw zagranicznych Holandii, Włoch i Luksemburga), osiągając sukces dyplomatyczny – podpisanie zawieszenia broni. Wzmoczenie walk wymusiło jednak na WE ustanowienie sankcji gospodarczych oraz embarga na handel bronią z Belgradem³. Jednak w miarę, jak konflikt przybierał na sile, WE była stopniowo marginalizowana przez innych aktorów międzynarodowych (Organizację Narodów Zjednoczonych, jak i poszczególne państwa, w tym USA). Zwołanie w Hadze we wrześniu 1991 r. przez Wspólnotę konferencji pokojowej w kwestii byłej Jugosławii było przejawem chęci odgrywania przez WE znaczącej roli w rozwiązaniu konfliktu jugosłowiańskiego, nie przełożyło się jednak na dalsze konkretne działania. Pomoc humanitarna i gospodarcza nie zbilansowała braków w zarządzaniu kryzysowym, a odmienne postrzeganie konfliktu jugosłowiańskiego przez poszczególne kraje członkowskie Wspólnot (co wynikało z różnych interesów narodowych) tylko zmniejszało efektywność podejmowanych działań⁴. Wraz z końcem zimnej wojny i transformacją polityki bezpieczeństwa instytucji europejskich wiązano duże nadzieje z działaniami Wspólnoty Europejskiej w Jugosławii. Mimo że WE stosowała sankcje dyplomatyczne i gospodarcze, to opierała się w swym działaniu jedynie na mechanizmach koordynacji polityki zagranicznej, a nie zarządzania kryzysowego. Kazus Jugosławii stanowi tym samym przykład luki między możliwościami a oczekiwaniami („capabilities-expectations gap” Ch. Hilla), jakie stawiane były przed Wspólnotami. Słabość instytucjonalna WE, brak woli politycznej wraz z różnicami w interesach poszczególnych państw członkowskich były elementami hamującymi możliwy sukces działań WE na Bałkanach. Gdy podjęcie operacji militarnych wydawało się niezbędne, większość krajów członkowskich wołała przekazać zadanie zarządzania dalszymi działaniami innym organizacjom międzynarodowym – NATO (jak Niemcy i Wielka Brytania) lub ONZ (za czym optowała Irlandia)⁵. Zwolennikiem przeprowadzenia interwencji wojskowej w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej była Francja, która jednak nie zdobyła poparcia wśród pozostałych członków UZE. Kluczowa była odmowa uczestnictwa Wielkiej Brytanii, której aktywny udział mógłby przeważać na powodzeniu operacji⁶. Różnice interesów wśród państw członkowskich WE widoczne były również w faworyzowaniu poszczególnych krajów w procesie rozpadu Jugosławii. Tak było w przypadku Niemiec, które poparły proklamowanie niepodległości

³ P.J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 68–69.

⁴ A.E. Juncos, *EU foreign and security policy in Bosnia. The politics of coherence and effectiveness*, Manchester and New York 2013, s. 66–68.

⁵ Ibidem, s. 91–93.

⁶ J. Gow, *Triumph and the lack of will: international diplomacy and the Yugoslav war*, London 1997, s. 160–162.

przez Słowenię i Chorwację w grudniu 1991 r., co osłabiało istotę nowo tworzonej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Spowodowało to krytykę wśród pozostałych państw członkowskich, ostatecznie wywierając presję uznania Słowenii i Chorwacji (i kolejnych państw) przez pozostałe kraje WE⁷.

2. Instrumenty UE w polityce wobec państw postjugosłowiańskich

Pod koniec XX w. wiele państw aspirowało do członkostwa w Unii Europejskiej. Mając na względzie ograniczenia instytucjonalne i brak woli określania kolejnych perspektyw rozszerzenia, UE była powściągliwa w określaniu celów długoterminowej współpracy z krajami bałkańskimi. Wysiłki unijne koncentrowały się na odbudowaniu i stabilizacji regionu⁸. Od tego czasu do form aktywności Unii Europejskiej na Bałkanach należy zaliczyć przede wszystkim wspieranie reform gospodarczych i rozwoju państw postjugosłowiańskich oraz unijne zaangażowanie w misje cywilne i wojskowe.

Polityka Unii Europejskiej wobec państw postjugosłowiańskich opiera się na trzech głównych instrumentach: procesie stabilizacji i stowarzyszenia (ang. *Stabilisation and Association Process – SAP*), wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)⁹. Połączenie polityki bezpieczeństwa w regionie z reformami skierowanymi na harmonizację prawa krajowego z *acquis* pojawiły się w propozycji inicjującej proces stabilizacji i stowarzyszenia dla Europy Południowo-Wschodniej w 1999 r.¹⁰ Nie była to jednak pierwsza próba stworzenia spójnej polityki UE wobec Bałkanów. Trzy lata wcześniej (po podpisaniu porozumienia pokojowego w Dayton 21 listopada 1995 r.)¹¹ Unia zaproponowała tzw. podejście regionalne do państw bałkańskich, wedle analogii do polityki UE wobec krajów Europy Środ-

⁷ N. Lubik-Reczek, op.cit., s. 102.

⁸ A.E. Juncos, op.cit., s. 94.

⁹ Oficjalna strona Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych: http://eeas.europa.eu/western_balkans/index_en.htm [dostęp 24.11.2014].

¹⁰ S. Kappler, *Local Agency and Peacebuilding. EU and International Engagement in Bosnia-Herzegovina, Cyprus and South Africa*, New York 2014, s. 9–10.

¹¹ Porozumienie pokojowe z Dayton zawarte 21 listopada 1995 r. (podpisane 14 grudnia tego samego roku w Paryżu) kończyło 3,5-letnią wojnę w Bośni. W rozmowach pokojowych brali udział prezydenci Bośni, Serbii i Chorwacji oraz negocjatorzy amerykańscy. Strony konfliktu zobowiązyły się do zakończenia działań wojennych. Wyznaczono wieloetniczny rząd w Bośni i ustalono system polityczny kraju, który został podzielony na Federację BiH i Republikę Serbską.

kowo-Wschodniej na ich drodze do integracji europejskiej. Ze względu na specyfikę regionu i złożoność występujących w nim konfliktów „podejście regionalne” stało się jednak niewystarczającym narzędziem, które mogłoby zachęcić państwa bałkańskie do reform i stabilizacji. Niezbędne okazało się wprowadzenie jasnych celów współpracy z poszczególnymi krajami, zasad ich realizacji oraz przejrzystych warunków dla dalszego rozwoju relacji z UE¹². W efekcie, w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia potwierdzono, że kraje Bałkanów Zachodnich¹³ będą mogły ubiegać się o członkostwo w strukturach unijnych, jeśli spełnią kryteria akcesyjne zatwierdzone przez Radę Europejską w Kopenhadze w czerwcu 1993 r.¹⁴ Założenia te zostały potwierdzone podczas szczytu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r., gdzie podpisano agendę dla Bałkanów Zachodnich na ich drodze do integracji europejskiej. Podczas kolejnych szczytów na szczepku głów państw/szefów rządów krajów unijnych konsekwentnie potwierdzano potrzebę przestrzegania kryteriów akcesyjnych¹⁵.

Proces stabilizacji i stowarzyszenia – podstawowy instrument UE w relacjach z państwami bałkańskimi – stanowi rozbudowaną wersję polityki rozszerzenia Unii Europejskiej. Zapewnia mapę drogową dla krajów postjugosłowiańskich na ich drodze do UE. Jego części składowe to:

- Dwustronne umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreement* – SAA) między UE a danym krajem. Choć każda z nich jest tworzona na bazie indywidualnych negocjacji, to wszystkie charakteryzują się podobnymi elementami wynikającymi z jednolitych zasad akcesji dla państw bałkańskich. Możemy zaliczyć do nich postanowienia dotyczące ułatwień handlowych, jak również wymóg przeprowadzenia reform politycznych, gospodarczych i społecznych mających na celu dostosowanie regulacji wewnętrznych do unijnego *acquis*. Umowy wskazują ponadto na obowiązek współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym ds. byłej Jugosławii¹⁶. SAA zostały podpisane i weszły w życie z: (stan

¹² S. Kappler, op.cit., s. 9–10.

¹³ Kraje byłej Jugosławii (bez Słowenii) + Albania.

¹⁴ Są to kryteria polityczne (stabilność instytucji demokratycznych, zasada rządów prawa, ochrona praw człowieka i mniejszości), ekonomiczne (gospodarka rynkowa, zdolność konkurencji) i prawne (przyjęcie dorobku prawnego UE).

¹⁵ http://eeas.europa.eu/western_balkans/index_en.htm [dostęp 24.11.2014].

¹⁶ Konieczność spełnienia ww. wymogów potwierdza kasus Serbii. Gdy władze kraju złożyły wniosek o uzyskanie statusu kandydata, część państw członkowskich naciskała na polepszenie współpracy z MTK ds. byłej Jugosławii jako warunek dalszych negocjacji. Rozmowy nad SAA zostały wznowione dopiero po kilkunastu miesiącach zawieszenia (powodem zawieszenia był fakt niedotrzymania terminu wydania w ręce MTK Ratko Mladicia).

na dzień 15.01.2015 r.): Czarnogórą, Serbią i Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii. W przypadku Bośni i Hercegowiny SAA została podpisana w 2008 r., ale nadal nie weszła w życie (stosunki z UE reguluje tymczasowe porozumienie handlowe). Porozumienie bilateralne z Kosowem jest w trakcie negocjacji.

- „Program z Salonik dla Bałkanów Zachodnich: idąc w kierunku integracji europejskiej” utworzony na szczycie UE–Bałkany Zachodnie w Salonikach w 2003 r. (tzw. agenda z Salonik)¹⁷ – skierowany na dialog polityczny i współpracę w ramach WPZiB. Proces stabilizacji i stowarzyszenia miał być intensyfikowany na drodze tzw. partnerstw europejskich, wskazujących niezbędne obszary reform, na podstawie których tworzone szczegółowe plany działania¹⁸.
- Istotny element SAP stanowi zachęta do współpracy regionalnej między krajami bałkańskimi, którą należy uznać za istotne uzupełnienie stosunków bilateralnych¹⁹. Przykładem jest Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu CEFTA (ang. *Central European Free Trade Agreement*), zakładające ustanowienie strefy wolnego handlu, która ma zachęcać do rozwoju gospodarczego całego regionu²⁰. Współpraca regionalna, którą promuje UE, nie zakłada jednak tylko działań w kwestiach ekonomicznych, lecz także w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Osiągnięte porozumienia regionalne są następnie włączane do bilateralnych SAA²¹.

Mimo że aktywność UE na Bałkanach opiera się na polityce rozszerzenia to należy podkreślić, że dla większości państw postjugosłowiańskich członkostwo w strukturach unijnych jest odległą perspektywą. Chorwacja przeszła długi proces reform, zanim została członkiem Unii w lipcu 2013 r., a kolejnego rozszerzenia nie przewiduje się przed 2020 r. Unia Europejska boryka się z problemami wewnętrznymi, związanymi m.in. z sytuacją finansową najbliższych sąsiadów państw postjugosłowiańskich, które są członkami UE. Dotyczy to przede wszystkim Grecji, ale także

¹⁷ The Thessaloniki agenda for the Western Balkans, 16 czerwca 2003 r.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 533/2004 z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie ustanowienia europejskiego partnerstwa w ramach procesu stabilizacyjnego i stowarzyszeniowego.

¹⁹ P. Borkowski, op.cit., s. 77.

²⁰ Szerzej: A. Sołtyśńska, P. Czubik, *CEFTA – Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu*, Zakamycze 1997.

²¹ M. Mizerska-Wrotkowska, *Polityka Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich*, w: *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 283.

Bułgarii i Rumunii. Mimo że Komisja Europejska konsekwentnie popiera dążenia krajów byłej Jugosławii w ich staraniach o członkostwo w strukturach unijnych należy podkreślić, iż to państwa członkowskie ostatecznie podejmują decyzje w kwestii rozszerzenia²². Aktualnie formalnymi kandydatami do członkostwa w UE są:

- Była Jugosłowiańska Republika Macedonii: status kandydata od 2005 r., negocjacje akcesyjne otwarto w 2009 r.;
- Czarnogóra: status kandydata od 2010 r., rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych w 2012 r.;
- Serbia: status kandydata od 2012 r., negocjacje akcesyjne rozpoczęto w 2014 r.

Potencjalnymi kandydatami do UE pozostają: Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo²³.

Integracja europejska państw postjugosłowiańskich odbywa się dwutorowo – na płaszczyźnie indywidualnej i wielostronnej. Każdy z krajów aspirujących do członkostwa w UE jest oceniany indywidualnie, dodatkowo Unia podejmuje również działania względem całego regionu. Przykładem są coroczne spotkania ministrów (ministrów spraw zagranicznych, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz – w miarę potrzeby – innych resortów) na forum UE–Bałkany Zachodnie²⁴. 11 lat po ustaleniu tzw. agendy z Salonik, podczas ww. konsultacji ministerialnych zorganizowanych przez prezydencję Grecji w Radzie UE, wskazano na potrzebę określenia nowego programu współpracy. Reprezentanci UE (przedstawiciele Komisji Europejskiej, z komisarzem ds. rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa Štefanem Füleem na czele, oraz wyżsi urzędnicy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) zachęcali kraje bałkańskie do kontynuowania ścieżki integracji europejskiej na wzór Chorwacji, Bułgarii i Rumunii. Implementację standardów unijnych uznano za największe wyzwanie dla krajów bałkańskich na ich drodze akcesji do struktur unijnych. Mimo że spotkania nie można uznać za przełomowe to ze względu na czas i miejsce (Saloniki) miało ono charakter symboliczny i podkreślało znaczenie integracji europejskiej wszystkich państw postjugosłowiańskich²⁵.

Poza polityką rozszerzenia i wsparciem gospodarczym pozostałe instrumenty unijnej polityki wobec państw bałkańskich (WPZiB oraz WPBiO)

²² S. Lehne, *Serbia-Kosovo deal should boost the EU's Western Balkans policy*, Carnegie Europe, Brussels, 23.04.2013.

²³ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm [dostęp 16.01.2015].

²⁴ M. Mizerska-Wrotkowska, op.cit., s. 288.

²⁵ Spotkanie UE–Bałkany odbyło się w Salonikach 8 maja 2014 r. Press release, <http://www.gr2014.eu/>.

opierają się na zapewnieniu bezpieczeństwa w regionie. W związku z licznymi nierozwiązanymi sporami w krajach postjugosłowiańskich, które bezpośrednio sąsiadują z państwami członkowskimi UE, polityka Unii dąży do zapewnienia stabilizacji w regionie przez integrację. Konflikty na Bałkanach stały się szczególnym wyzwaniem dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W wyniku braku skuteczności wysiłków dyplomatycznych w 2003 r. Unia Europejska zdecydowała o podjęciu swej pierwszej misji w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO)²⁶ – EUPM (misji policyjnej) w Bośni i Hercegowinie, której celem była pomoc w szkoleniu i reformie policji. Po trzech latach, czyli okresie, na jaki została początkowo wyznaczona, przedłużono jej działanie do połowy 2012 r. Kolejna była operacja militarna Concordia w Macedonii²⁷. Po jej zakończeniu do Macedonii wysłano misję policyjną Proxima (działała przez dwa lata, do 14 grudnia 2005 r.)²⁸. Przez kolejne pół roku UE kontynuowała działanie przez misję EUPAT (*EU Police Advisory Team*). W ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony największą misję UE prowadzi w Bośni i Hercegowinie (EUFOR/Althea). Jest to pierwsza misja UE, która działa zgodnie z porozumieniem Berlin Plus, umożliwiającym korzystanie z zaplecza NATO. Powołana została mocą rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (nr 1575, 2004 rok) jako misja zastępująca dotychczasowy SFOR (Siły Stabilizacyjne NATO). Działalność rozpoczęła w momencie przejścia dowodzenia nad siłami stabilizacyjnymi NATO przez UE, co miało miejsce 2 grudnia 2004 r. Głównym zadaniem misji określono zapewnienie bezpieczeństwa w regionie i realizację postanowień porozumienia z Dayton²⁹. Wraz z poprawą warunków bezpieczeństwa od 2007 r. Unia zdecydowała o stopniowym zmniejszaniu sił operacyjnych, które ostatecznie zostały zredukowane z 7 tys. do ok. 900 żołnierzy³⁰.

W Kosowie Unia rozmieściła misję EULEX³¹. Ma ona charakter techniczny – wspiera, monitoruje i doradza, dysponując przy tym ograniczo-

²⁶ EPBiO została powołana w 1999 r. Traktatem z Lizbony z 2007 r. została przekształcona na WPBiO.

²⁷ Institute for Security Studies <http://www.iss.europa.eu/regions/western-balkans/> [dostęp 25.11.2014].

²⁸ Council Joint Action 2003/681/CFSP z 15.12.2003 r.

²⁹ P. Sokołowska, *Problemy implementacji cywilnych aspektów Porozumienia z Dayton na przykładzie aktywności Wysokiego Przedstawiciela oraz Unii Europejskiej*, w: *Bośnia i Hercegowina. 15 lat po Dayton. Przeszłość-teraźniejszość-perspektywy*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Łódź 2011, s. 310.

³⁰ Strona MSZ RP: http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/?printMode=true#EUFOR%20ALTHEA%20BiH [dostęp 15.01.2015].

³¹ Council Joint Action 5928/08/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo.

nymi uprawnieniami wykonawczymi³². Początkowe wyzwania z realizacją zadań związane były z jej nieuznawaniem przez stronę serbską, szczególnie w północnych regionach kontrolowanych przez Serbów. W efekcie nacisków z Belgradu, który zabiegał o włączenie EULEX pod egidę UNMIK, w 2008 r. podpisano porozumienie, na podstawie którego nastąpiła zmiana struktury UNMIK i rozmieszczenie misji EULEX, co zostało zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w listopadzie 2008 r.³³

Cele WPZiB realizują ponadto specjaliści przedstawiciele w Bośni i Hercegowinie oraz w Kosowie. Wspierają oni Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przez swoją aktywną obecność w terenie. Mandat specjalnego przedstawiciela w BiH opiera się przede wszystkim na kontynuowaniu postępów na drodze realizacji procesu stabilizacji i stowarzyszenia przez wsparcie dla stabilnego, pokojowego i multietnicznego kraju. Specjalny Przedstawiciel UE w Prisztinie oferuje wsparcie i koordynację działań Unii w Kosowie³⁴.

3. Unijne wsparcie finansowe dla państw postjugosłowiańskich

Polityka rozszerzenia UE wiąże się z pomocą finansową dla państw byłej Jugosławii. Unia Europejska zapewnia wsparcie m.in. przez udzielanie preferencji handlowych umożliwiających bałkańskim produktom dostęp do rynku unijnego³⁵.

Programy wspierające finansowo kraje bałkańskie w ich dążeniach akcesyjnych podlegają ciągłym zmianom. W 2006 r. Unia Europejska wprowadziła instrument pomocy przedakcesyjnej (ang. *Instrument for Pre-accession Assistance* – IPA), który wszedł w życie w 2007 r. i zastąpił dotychczasowe narzędzia wsparcia finansowego (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* – CARDS, który był głównym narzędziem wsparcia finansowego państw bałkańskich przed 2007 r.; PHARE/ISPA i TACIS). W okresie 2007–2013 budżet IPA wynosił 11,5 mld euro. Następcą IPA – IPA II, wyznaczona na lata 2014–2020,

³² Oficjalna strona EULEX: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/> [dostęp 16.01.2015].

³³ W. Benedek, *Lessons (not) learned with regard to Human Rights and Democracy. A Comparison of Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Macedonia*, Berlin 2009, s. 116–118.

³⁴ http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm [dostęp 15.01.2015].

³⁵ Komunikat KE, *Bałkany Zachodnie na drodze do UE: Umocnianie stabilności i dobrobytu*, COM(2006) 27, Bruksela, 27.01.2006 r.

dysponuje zwiększonym budżetem w kwocie 11,7 mld euro. Struktura IPA opiera się na pięciu składnikach:

- rozwój instytucjonalny,
- współpraca transgraniczna,
- rozwój regionalny,
- rozwój zasobów ludzkich,
- rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich³⁶.

Ze wsparcia IPA (wśród państw postjugosłowiańskich) korzystają: Bośnia i Hercegowina, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Serbia, Czarnogóra i Kosowo. Państwa o statusie kandydata mogą ubiegać się o wsparcie ze wszystkich ww. części struktury IPA Kraje będące potencjalnymi kandydatami – tylko z dwóch pierwszych³⁷.

IPA II, wyznaczona na lata 2014–2020, wprowadza nowe strategiczne podejście do alokacji funduszy. Zakres unijnej pomocy opiera się na dokumentach strategicznych przygotowywanych dla każdego kraju na okres siedmiu lat. Oddzielny rodzaj dokumentu o charakterze wielostronnym sporządzany jest dla realizacji współpracy regionalnej. To na ich podstawie mierzone są efekty wykorzystanych funduszy³⁸. Ponadto wsparcie udzielane przez Unię Europejską państwom postjugosłowiańskim jest skoordynowane z instrumentami pomocy finansowej oferowanymi przez inne instytucje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju³⁹.

4. Wyzwania i zagrożenia dla integracji krajów postjugosłowiańskich z UE

Wraz z rozpadem Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii konflikty etniczne nie tylko nie wygasły, lecz także przybrały w wielu przypadkach na sile. Ich złożoność jest konsekwencją sprzecznych interesów (np. o charakterze terytorialnym), wzajemnych uprzedzeń, jak i odmiennej kultury i religii. Szczególny charakter konfliktów występujących na obszarze byłej Jugosławii wynika nie tylko z liczebności i złożoności występujących sporów, lecz także z faktu ich umiędzynarodowienia. Destabilizacja regionu powoduje bowiem zagrożenie dla państw trzecich,

³⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm [dostęp 15.01.2015]

³⁷ F. Bislimi, *EU Foreign Policy towards balkans: An Opportunity or a Challenge?*, „The Western Balkans Policy Review“, Jan/June 2010, Vol. 1, Issue 1.

³⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm [dostęp 17.01.2015]

³⁹ M. Mizerska-Wrotkowska, op.cit., s. 281.

a w konsekwencji ich próbę zaangażowania się w rozwiązanie konfliktów. Dotyczy to zarówno krajów sąsiadujących z obszarem, w którym spór się rozwija, jak i mocarstw globalnych (np. USA) i organizacji międzynarodowych (jak UE) zainteresowanych stabilizacją Półwyspu Bałkańskiego. Poza bezpośrednimi zagrożeniami dla bezpieczeństwa regionu, które wynikają z nierozwiązanych sporów dwustronnych mogących prowadzić do eskalacji konfliktu w regionie, wyzwaniem dla aktorów zewnętrznych (szczególnie dla Unii Europejskiej) są problemy gospodarcze. Wynikają one z konsekwencji porzucenia gospodarki centralnie planowanej na rzecz wolnego rynku, co wywołało szeroką falę bezrobocia. W tej sytuacji finansowe instrumenty przedakcesyjne stają się głównymi narzędziami pomocy dla państw regionu na ich drodze reform. Co więcej, proces rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii wzmógł ruchy nacjonalistyczne, a tym samym spowodował umocnienie odrębności narodowej. W efekcie doprowadziło to do wzmocnienia procesów autonomicznych opartych na poczuciu odrębności i wywołało m.in. falę uchodźstwa w regionie⁴⁰.

Aktualne spory występujące na obszarze Bałkanów są zakorzenione w konfliktach historycznych występujących w regionie. Mimo że każdy z nich ma swoją specyfikę to jednak możemy wyróżnić ich cechy wspólne. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim czynniki związane z demarkacją granic, prawami mniejszości etnicznych, religią, różnymi interpretacjami wydarzeń historycznych oraz z tożsamością narodową, co w konsekwencji prowadzi do podziału społeczeństw⁴¹. Przykładem są grupy etniczne w Bośni i Hercegowinie, które nadal prowadzą między sobą spór o udział w sprawowaniu władzy. Punktem zapalnym są również napięte stosunki między ludnością słowiańską i albańską w Macedonii. Ponadto retoryka nacjonalistyczna przywołuje argument o potrzebie zacieśniania relacji z krajami spoza UE, m.in. USA i Rosją, upatrując w ich współpracy alternatywę dla niepewnej integracji z Unią Europejską. Złożoność relacji między poszczególnymi krajami, ich obywatelami i grupami etnicznymi zamieszkującymi Bałkany prowadzi do stwierdzenia, że powielanie modelu integracji państw postjugosłowiańskich w oparciu o relacje UE z krajami Europy Środkowo-Wschodniej nie może przynosić oczekiwanych rezultatów⁴². Unia Europejska, oferując zachęty do przeprowadzenia reform wewnętrznych w państwach postjugosłowiańskich, nie zwróciła wystar-

⁴⁰ N. Lubik-Reczek, op.cit., s. 52–68; 73–74.

⁴¹ E. Fouéré, *Bilateral Disputes – a Dark Cloud over the Balkans*, The Centre for European Policy Studies, CEPS Commentary, 24 January 2014.

⁴² D. Reljić, *EU Policy Towards the Western Balkans: Between Continuity and Revision*, Mediterranean Politics – Balkans, Med2011-Mediterranean Yearbook, Barcelona 2011, s. 206–208.

czającej uwagi na skalę i złożoność konfliktów dwustronnych w regionie. Słabość instytucjonalna i brak woli elit politycznych krajów bałkańskich nie pozwala na rozwiązanie sporów bez ingerencji aktorów zewnętrznych. Przykładem jest porozumienie demarkacyjne między Macedonią i Kosowem, które nie byłoby możliwe bez zaangażowania społeczności międzynarodowej. Unia Europejska konsekwentnie powiela jednak w swoich dokumentach założenie, że spory dwustronne powinny być rozwiązane między zainteresowanymi stronami. Niemniej powstrzymywanie procesu akcesji ze względu na konflikty dwustronne osłabia zasadę warunkowości i przyczynia się do wzmocnienia populizmu na krajowej scenie politycznej⁴³. Choć nierozwiązany spór między Macedonią i Grecją o nazwę kraju (wedle Aten nazwa Macedonia jest właściwa tylko dla północnej części Grecji) jest negatywnym przykładem dla procesu integracji europejskiej państw bałkańskich, to porozumienie między Słowenią i Chorwacją rozwiązujące długi konflikt o wytyczenie granic⁴⁴, wzbudza nadzieję na podobne rozstrzygnięcia w pozostałych państwach regionu. Nie bez znaczenia dla rozwiązania tego sporu okazało się wsparcie ze strony Komisji Europejskiej, co pozwoliło kontynuować Chorwacji jej negocjacje akcesyjne.

5. Przeszkody na drodze integracji europejskiej państw postjugosłowiańskich

W analizie polityki UE wobec państw postjugosłowiańskich należy wyróżnić trzy przypadki (Bośnia i Hercegowina, Macedonia i Kosowo), gdzie dalszy rozwój wzajemnych relacji napotyka na szczególne przeszkody:

1. Najbardziej złożonym kazusem jest Bośnia i Hercegowina, gdzie powolne efekty intensyfikacji współpracy z UE wynikają z niejasnej sytuacji wewnętrznej kraju. Od chwili proklamowania niepodległości w marcu 1992 r. rozpoczął się długoletni konflikt na tle etnicznym między trzema największymi narodami, które zamieszkują BiH: Muzułmanami, Serbami i Chorwatami. Głównym z nich jest spór o udział w sprawowaniu władzy. Mimo gwarancji konstytucyjnych zapewniających wzajemne poszanowanie poziom wrogości między narodami nie pozwala na zapewnienie stabilności w kraju. Nieustanne spory wewnętrzne sprawiają natomiast, że polityka Unii Europejskiej oparta na zasadzie warunkowości nie przynosi oczekiwanych rezultatów⁴⁵.

⁴³ E. Fouéré, *op.cit.*

⁴⁴ Spór dotyczył granicy morskiej na Zatoce Pirańskiej.

⁴⁵ N. Lubik-Reczek, *op.cit.*, s. 40.

Mimo trudności w prowadzeniu polityki wobec BiH Unia Europejska ogrywa istotną rolę w procesie rozwoju jej demokracji. Wdrażaniem polityki unijnej zajmuje się delegacja UE utworzona w Sarajewie w 1996 r. – początkowo jako Delegacja Komisji Europejskiej, która po wejściu w życie Traktatu z Lizbony stała się Delegacją Unii Europejskiej. Podstawowym jej zadaniem jest wspieranie BiH w realizacji procesu stabilizacji i stowarzyszenia oraz udzielanie pomocy finansowej. Środki przeznaczane dla Bośni i Hercegowiny skierowane są przede wszystkim na dostosowanie porządku krajowego do *acquis*, ale również wspieranie rozwoju ekonomicznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Wsparcie finansowe przekazywane jest ponadto na współpracę regionalną⁴⁶. W związku z rozbudowaniem aparatu biurokratycznego w BiH po Dayton, powodującym dysfunkcjonalność administracyjną w kraju, Unia Europejska podjęła decyzję o podjęciu nowych działań zmierzających do przeprowadzenia przez Bośnię i Hercegowinę szeregu reform mających na celu jej zbliżenie do struktur europejskich. W konsekwencji w 2005 r. Unia zaproponowała podjęcie rozmów w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Następnie stopniowo wzmacniano instytucję EUSR, którą umiejscowiono w ramach Delegacji KE w Sarajewie⁴⁷.

2. Szczególny przypadek Macedonii wynika z faktu, że kraj ten odłączył się od byłej Jugosławii w sposób legalny i pokojowy jako jedyna republika, która nie angażowała się w konflikt zbrojny. Oczekiwano, że Unia Europejska w najbliższym możliwym terminie uzna nowe państwo (szczególnie, że Porozumienie pokojowe z Brioni podpisane w 1992 r. między Jugosławią a Słowenią i Chorwacją zakładało zapobieżenie rozprzestrzenianiu się konfliktu w regionie). Greckie weto wobec uznania przez WE nowego państwa o nazwie Macedonia zadziało na szkodę całej Wspólnoty⁴⁸. Jako warunek współpracy Grecy nadal stawiają rezygnację z używania w nazwie kraju określenia „Macedonia” ze względu na istnienie prowincji greckiej o takiej samej nazwie. Obawy wiążą się z możliwymi roszczeniami terytorialnymi tego państwa wobec części terytorium Grecji⁴⁹.

3. W przypadku Kosowa aktywne zainteresowanie Unii Europejskiej negocjacjami nad jego statusem (przed ogłoszeniem niepodległości 17 lutego 2008 r.) wynikało nie tylko z obawy o nasilenie postaw nacjonal-

⁴⁶ P. Sokołowska, op.cit., s. 308–309.

⁴⁷ Ibidem, s. 315–323.

⁴⁸ D. Marolov, *Republic of Macedonia Foreign Policy: Diplomacy in the Middle of Balkans*, Cambridge 2013, s. 26–29.

⁴⁹ N. Lubik-Reczek, op.cit., s. 45.

stycznych w Albanii⁵⁰ i Serbii⁵¹, ale także z zaniepokojenia uznaniem niepodległości Kosowa przez większość państw na świecie jako precedensu, który mógłby zachęcić inne narody do samostanowienia (np. Katalończyków w Hiszpanii)⁵². Obawy te podzieliły kraje członkowskie UE, czego efektem jest do dzisiaj brak uznania niepodległości przez pięć z nich.

Pierwsza forma pomocy Unii Europejskiej dla zdestabilizowanej prowincji miała charakter pomocy humanitarnej. Operacja militarna NATO w Kosowie w 1999 r. była popierana przez większość państw członkowskich UE. Istotnym wkładem w negocjacje nad zakończeniem konfliktu było podjęcie mediacji, z upoważnienia Rady UE⁵³, przez prezydenta Finlandii Martiego Ahtisaari, który odegrał w nich kluczową rolę. Misja zakończyła się zawarciem ugody z Serbią w sprawie Kosowa, co w konsekwencji zaowocowało podpisaniem porozumienia o umieszczeniu sił pokojowych KFOR w Kosowie⁵⁴. Wraz z zakończeniem operacji militarnej NATO Unia Europejska kontynuowała udzielanie pomocy humanitarnej oraz uczestniczyła w odbudowie regionu (zgodnie z ustaleniami na forum ONZ)⁵⁵.

UE odegrała znaczącą rolę w inwestycjach finansowych i powojennej odbudowie gospodarczej Kosowa. Reprezentowana jest w Kosowie przez Biuro UE wraz ze Specjalnym Przedstawicielem, misję EULEX oraz reprezentacje państw członkowskich UE. Wraz z utworzeniem procesu stabilizacji i stowarzyszenia zbliżającego państwa bałkańskie do ich przyszłego członkostwa w strukturach unijnych ze względu na specjalny status Kosowa⁵⁶ utworzono dla niego oddzielny mechanizm monitorowania procesu stabilizacji i stowarzyszenia STM (*Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism*). Poza wsparciem w rozwoju gospodarczym Kosowa UE wnosi swój wkład w stabilność regionu przez udział wojskowy w misji KFOR (międzynarodowe siły pokojowe NATO w Kosowie) i wsparcie policyjne państw członkowskich UE w ramach Misji Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie – UNMIK (*UN Interim Administration Mission in*

⁵⁰ Niepokój może budzić próba zjednoczenia się Albańczyków z Kosowa, Albanii, Macedonii, Czarnogóry i Grecji w formie tzw. Wielkiej Albanii.

⁵¹ Od połowy 1999 r. do ogłoszenia niepodległości w 2008 r. Kosowo stanowiło autonomiczny region Serbii będący pod administracją ONZ. Serbowie nadal traktują Kosowo (po ogłoszeniu jego niepodległości) jako integralną część Serbii.

⁵² M. Mizerska-Wrotkowska, op.cit., s. 296–297.

⁵³ Co nastąpiło w porozumieniu z USA, ONZ i Rosją.

⁵⁴ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 77–78.

⁵⁵ P. Borkowski, op.cit., s. 74.

⁵⁶ Pod protektoratem ONZ do czasu ogłoszenia niepodległości w 2008 r.

Kosovo). Największym wyzwaniem UE jest jednak misja EULEX, mająca na celu zapewnienie wdrożenia zasady rządów prawa oraz ochrony praw człowieka i mniejszości narodowych na terenie Kosowa⁵⁷.

Powyższe przykłady wskazują na to, że głównym wyzwaniem dla polityki UE wobec państw postjugosłowiańskich są nie tylko zróżnicowane interesy wewnątrz Unii i zmęczenie jej rozszerzeniem, lecz przede wszystkim złożoność samego regionu. Należy jednak podkreślić, że Wspólnota Europejska (a następnie Unia Europejska) angażowała się aktywnie w mediacje sporów i organizowała pomoc humanitarną na obszarach objętych konfliktami. Korzystała ponadto z instrumentów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przyjmując liczne wspólne stanowiska, działania i deklaracje wobec krajów byłej Jugosławii⁵⁸. Brak stabilnej sytuacji politycznej w Bośni czy brak porozumienia między Macedonią i Grecją nie pozwalają jednak w pełni realizować polityki UE wobec Bałkanów. Wraz z powolnym procesem negocjacji między Unią a poszczególnymi krajami regionu pojawia się obawa o powtórzenie „scenariusza tureckiego” w stosunku do krajów postjugosłowiańskich⁵⁹. Oznaczałoby to niekończące się rozmowy i negocjacje, bez realnych możliwości określenia ich akcesji.

Słabe efekty polityki Unii Europejskiej wobec Bałkanów nasuwają pytanie o zdolność Unii do bycia *transformative power* wobec ww. regionu. Reformy wewnętrzne w poszczególnych państwach postjugosłowiańskich, ich demokratyzacja, wzmacnianie zasady rządów prawa i dobrego zarządzania, które wymagane są przez UE w procesie negocjacji akcesyjnych, miałyby pojawić się w efekcie konkretnych zachęt oferowanych przez Unię Europejską wobec państw bałkańskich (np. przez obniżenie standardów umożliwiające przyspieszenie procesu akcesji). Takie bodźce mogą jednak zadziałać tylko w przypadku ich rzeczywistego zastosowania przez władze krajowe. Niestabilna sytuacja w danym kraju i złe zarządzanie spowalniają proces dostosowywania się do standardów unijnych⁶⁰. Niezbędne wydaje się wzmocnienie zainteresowania przemianami wewnętrznymi (a raczej ich brakiem) na Bałkanach i rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych ze wszystkimi państwami postjugosłowiańskimi, zapewniając im realne bodźce do rozwoju gospodarczego i szerokich reform wewnętrznych.

W obliczu wielu wyzwań i zagrożeń płynących z obszaru Bałkanów, przy uwzględnieniu zdolności i aktualnego zaplecza instytucjonalnego Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że polityka rozszerzenia wydaje się

⁵⁷ Podstawa prawna: Council Joint Action 2008/124/CFSP z dnia 4 lutego 2008 r.

⁵⁸ R. Zięba, op.cit., s. 72.

⁵⁹ *The Western Balkans and the EU. The queue*, „The Economist”, 27.09.2014.

⁶⁰ Francisco de Borja Lasheras, *Eight inconvenient truths about Bosnia and EU policy in the Western Balkans*, ECFR Commentary, 22.10.2014.

najlepszym możliwym narzędziem budowania stabilności w regionie. Jednak wzajemne uprzedzenia i spory, jak również częste zmiany rządów, a tym samym priorytetów polityki krajowej, nie tylko oddalają perspektywę integracji z Unią Europejską, ale także nie sprzyjają rozwiązywaniu konfliktów między państwami bałkańskimi⁶¹. Działania dyplomatyczne podejmowane przez UE w tej kwestii przyczyniają się do osiągnięcia przełomów w negocjacjach. Przykładem jest porozumienie między Serbią i Kosowem z kwietnia 2013 r. Ugoda zakłada ustanowienie władz w północnym Kosowie, które będą akceptowane przez Prisztinę i Belgrad. Dotychczasowo terytoria te, zamieszkane w większości przez Serbów, były zarządzane przez władze, które odrzucały reguły wprowadzone przez Prisztinę. Umowa ta stanowiła istotny krok ku normalizacji dwustronnych relacji. Wraz z podpisaniem porozumienia wiązano nadzieje na powielenie scenariusza zgody wśród pozostałych państw regionu – w Bośni i Hercegowinie czy w odniesieniu do konfliktu na linii Macedonia–Grecja. Finalnym bodźcem do podpisania porozumienia stała się obietnica Unii Europejskiej do podjęcia negocjacji akcesyjnych przez Serbię. Kosowo również widziało w porozumieniu swą szansę na zacieśnienie relacji z UE. Zaangażowanie dyplomatyczne Unii okazało się w tym przypadku kluczowym elementem ugody. Sukces mediacyjny osiągnięto jednak nie tylko dzięki osobistemu zaangażowaniu wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, lecz także nieformalnemu wsparciu Stanów Zjednoczonych w procesie stabilizacji regionu. Podpisanie porozumienia nie oznacza jednak całkowitego zakończenia sporu między Belgradem i Prisztiną. Uznanie Kosowa przez Serbię wydają się bardzo odległą perspektywą. Szczególnie w sytuacji, gdy w samej Unii Europejskiej nadal nie wszystkie kraje członkowskie uznały jego niepodległość, co stanowi realną przeszkodę w dalszych mediacjach prowadzonych przez UE⁶².

6. Przyszłość współpracy UE z krajami postjugosłowiańskimi – perspektywy

Do głównych przeszkód dla państw postjugosłowiańskich na ich drodze integracji europejskiej należy zaliczyć nierozwiązane spory dwustronne, takie jak między Serbią i Kosowem (nieuznanie Kosowa), Macedonią i Grecją (spór o nazwę państwa), jak również przeszkody natury wewnętrznej, niepozwalające na przyjęcie reform w Bośni Hercegowinie.

⁶¹ Ibidem.

⁶² S. Lehne, *op.cit.*

Tak jak w przypadku wschodnich i południowych państw sąsiedzkich UE objętych europejską polityką sąsiedztwa, jednolite podejście do wszystkich państw postjugosłowiańskich nie przynosi rezultatów dla stabilności regionu. UE powinna reagować na zmiany (bądź brak zmian) zachodzące na Bałkanach, uwzględniając realia i zaplecze polityczno-gospodarczo-institutionalne poszczególnych państw. Choć UE przyznaje, że widzi przyszłość państw postjugosłowiańskich w swoich strukturach, to jednak nie określa perspektyw ich członkostwa. Wynika to z obaw, jakie stoją przed Unią Europejską w procesie jej dalszego rozszerzania. Przede wszystkim UE ucieka od włączania do własnego grona słabych ekonomicznie państw, które borykają się z nierozwiązanymi sporami regionalnymi. Stanowi to bowiem zagrożenie dla samych państw członkowskich, które są dalekie od chęci podejmowania zbędnego ryzyka. Z drugiej strony odwołanie określenia perspektyw rozszerzenia o kraje postjugosłowiańskie kwestionuje dotychczasowe wysiłki na rzecz pokoju i stabilności w regionie. To bowiem obietnica członkostwa w strukturach unijnych jest największym impulsem do reform wewnętrznych i do prowadzenia trudnych negocjacji między skonfliktowanymi stronami. Bez określenia perspektywy rozszerzenia Unia będzie sukcesywnie traciła swoje wpływy w regionie, a brak realnego celu współpracy będzie zniechęcał kraje bałkańskie do podejmowania dalszych wysiłków na drodze transformacji i stabilizacji. W efekcie Unia Europejska oddali się od osiągnięcia swojego strategicznego zadania, jakim jest bezpieczeństwo regionu⁶³.

Kraje postjugosłowiańskie znajdują się na różnych etapach procesu integracji europejskiej i wymagają indywidualnego podejścia. Opierając się na raportach Komisji Europejskiej w sprawie postępów poszczególnych państw postjugosłowiańskich na ich drodze akcesyjnej, należy stwierdzić, że do „liderów” należy Czarnogóra i Serbia (kluczowe stało się porozumienie z Kosowem z kwietnia 2013 r.). W tyle pozostaje jednak Bośnia i Hercegowina uwięziona w wewnętrznych konfliktach etniczno-politycznych, Kosowo i Macedonia. We wszystkich przypadkach największymi wyzwaniami nadal są: promocja zasady rządów prawa, słaba sytuacja gospodarcza oraz kwestie sporne dotyczące granic i uznawania praw mniejszości. Mając na względzie złożoność wyzwań i zagrożeń płynących z krajów bałkańskich, wskazane wydaje się większe zaangażowanie państw członkowskich UE w proces rozszerzenia o Bałkany. Dotyczy to wspierania społeczeństwa na drodze reform i wskazywania zalet integracji z Unią, które

⁶³ H. Grabbe, G. Knaus, D. Korski, *Beyond wait-and-see: the way forward for EU Balkan policy*, „Policy Brief, European Council on Foreign relations“, ECFR/21, May 2010, s. 2.

będą odczuwalne dla obywateli państw postjugosłowiańskich⁶⁴. UE powinna dążyć do wzmocnienia swojej pozycji na Bałkanach, zachęcając poszczególne kraje do kontynuowania trudnego procesu reform przez intensyfikację współpracy. Przykładem skutecznych bodźców są decyzje unijne dotyczące liberalizacji wizowej w stosunku do państw regionu⁶⁵. W grudniu 2009 r. Unia zniosła wizy dla obywateli Serbii, Czarnogóry i Macedonii⁶⁶. Rok później do ich grona dołączyła Bośnia i Hercegowina⁶⁷. Dialog na temat liberalizacji wizowej nadal prowadzony jest z Kosowem. Mimo że zniesienie wiz wywołało falę wniosków azylowych z państw bałkańskich, w efekcie czego Unia wypracowała dodatkowe warunki liberalizacji umożliwiające w uzasadnionych sytuacjach tymczasowe przywrócenie obowiązku wizowego dla obywateli Bałkanów Zachodnich, to ułatwienie obywatelom byłej Jugosławii swobodnego podróżowania po krajach UE wydaje się koniecznym elementem integracji europejskiej.

Dobłą wiadomością dla aspiracji członkowskich państw postjugosłowiańskich jest fakt bliskości geograficznej z UE oraz istnienie mocnych powiązań gospodarczych. Drugą stroną medalu to niestabilna sytuacja w regionie niesprzyjająca rozwojowi demokracji. Brak postępów w tym względzie może doprowadzić do spadku poparcia dla integracji europejskiej wśród obywateli państw bałkańskich. W tej sytuacji intensyfikacja procesu zbliżania krajów postjugosłowiańskich do Unii Europejskiej wydaje się najlepszym rozwiązaniem dla zapewnienia stabilności na Półwyspie Bałkańskim, a w przyszłości pełnej integracji krajów postjugosłowiańskich ze strukturami unijnymi. W bliższej lub dalszej perspektywie Unia Europejska będzie musiała zmierzyć się z możliwościami dalszego jej rozszerzenia. Świadomość tej perspektywy może pomóc w zdefiniowaniu nowej agendy integracji krajów postjugosłowiańskich i w budowaniu silnej pozycji UE na arenie międzynarodowej⁶⁸.

⁶⁴ C. Stratulat, *EU enlargement to the Balkans: shaken, not stirred*, „EPC Policy Brief“, 4.11.2013.

⁶⁵ H. Grabbe, G. Knaus, D. Korski, op.cit., s. 3.

⁶⁶ Visa liberalisation for Western Balkan countries, Council of the European Union, 16640/09 (Presse 349), Brussels, 30 November 2009.

⁶⁷ Visa liberalisation for Albania and Bosnia and Herzegovina, Council of the European Union, 15957/10 PRESSE 294, Brussels, 8 November 2010.

⁶⁸ R. Balfour, C. Stratulat, *Between engagement and cold feet: ten years of the EU in the Western Balkans*, w: *The European future of the Western Balkans. Thessaloniki@10 (2003–2013)*, red. E. Prifti, *EU Institute for Security Studies*, Paris 2013, s. 24–25.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, państwa postjugosłowiańskie, polityka zagraniczna, konflikty regionalne, wyzwania

Key words: European Union, Post-Yugoslav countries, foreign policy, regional conflicts, challenges