

## **Krzysztof Malinowski**

dr hab., Instytut Zachodni, Poznań; profesor Uniwersytetu Szczecińskiego  
ORCID 0000-0002-2444-8083

# **STANOWISKO NIEMIEC WOBEC POSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ O PAŃSTWA BAŁKANÓW ZACHODNICH**

## **Wprowadzenie**

Głównym motywem zaangażowania Niemiec na rzecz rozszerzenia Unii Europejskiej o Bałkany Zachodnie, tj. Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogorę, Kosowo, Macedonię oraz Serbię, jest dokończenie jednoczenia Europy, a także transfer rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, mających z jednej strony zapewnić perspektywy rozwoju w warunkach gospodarki wolnorynkowej, a przy tym dobrobyt mieszkańcom, a z drugiej, jednoznacznie określić przyszłość geopolityczną państw regionu<sup>1</sup>. Z punktu widzenia Niemiec, oprócz realizacji celów strategicznych, polityka rozszerzenia UE wobec państw Bałkanów Zachodnich ma ważne znaczenie również jako instrument kształtowania wizerunku Unii, pełniącej rolę podmiotu zdolnego do kreowania ładu międzynarodowego. Niemcy traktują zatem politykę rozszerzenia o Bałkany Zachodnie jako sprawdzian unij-

---

<sup>1</sup> Por. różne deklaracje polityczne: np. *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, 2013, s. 115, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [dostęp: 14.10.2018]; F.-W. Steinmeier, S. Kurz, *Ohne den Westbalkan wäre die EU unvollständig*, Auswärtiges Amt, 27.08.2015, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/150827-bm-am-aut/274256> [dostęp: 14.10.2018]; *Westbalkan gemeinsam voranbringen*, Auswärtiges Amt, 26.05.2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/160526-stm-r-vorbereitung-westbalkan/280862> [dostęp: 14.10.2018].

nej wiarygodności i zdolności do działania zewnętrznego. Należy przypomnieć, że sama Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE ukształtowała się w konsekwencji rozpadu państwa jugosłowiańskiego<sup>2</sup>. Sprawa Bałkanów Zachodnich może więc być traktowana jako miernik siły UE, pełniącej rolę organizatora pokoju i stabilności na kontynencie, a także jej efektywności w zakresie „transformowania biedniejszych państw”<sup>3</sup>.

Jednym z najważniejszych elementów procesów akcesyjnych, służących utrzymaniu ich dynamiki, pozostają specjalne deklaracje ze strony UE i jej instytucji oraz przywódców głównych państw członkowskich. Wychodzą one naprzeciw państwom starającym się o zbliżenie do Unii. Formalne zapewnienie ze strony Wspólnoty tzw. perspektywy europejskiej, czyli ogólnego uznania i akceptacji dla zgłaszanych przez państwa zamiarów nawiązania ściślejszej kooperacji i uzyskania członkostwa, uchodzi za ważny czynnik mobilizujący państwa Bałkanów Zachodnich do podejmowania stosownych przygotowań w zakresie przejęcia dorobku prawa europejskiego oraz dostosowania własnego systemu gospodarczego i politycznego do wymogów unijnych. W przypadku tych państw taka perspektywa europejska została sformułowana bardzo wcześnie, bo już w 2003 r. na unijnym szczycie w Salonikach. W 2018 r. po latach marazmu w reformach wewnętrznych w państwach regionu, niejednolitej postawy i braku zdecydowania ze strony UE, dyskusja w sprawie odnowienia perspektywy europejskiej i zintensyfikowania działań po stronie zarówno Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich, przybrała na sile<sup>4</sup>. Znalazło to swój wyraz w nowej inicjatywie KE, która ogłosiła kolejną strategię na rzecz rozszerzenia oraz w aktywniejszym podejściu kilku państw członkowskich w ramach istniejącego od 2014 r. multilateralnego formatu pod nazwą Proces berliński. Kanclerz Angela Merkel deklarowała w kwietniu 2018 r.: „Wiedzą Państwo, że jesteśmy przekonani, iż wszystkie

---

<sup>2</sup> Pogląd ten występuje nie tylko w politycznych deklaracjach, lecz jest także podzielany w kręgach eksperckich. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. obrała wojny na Bałkanach za punkt wyjścia dla uzasadnienia, dlaczego UE musi przejąć odpowiedzialność za bezpieczeństwo globalne i potrzebuje strategii bezpieczeństwa. Por. J. Wanninger, *Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik*, „Notes de l’Ifri. Notes du Cerfa”, Mai 2016, n°130, s. 11 i nast.

<sup>3</sup> *In Armut kann keine Demokratie gedeihen*. Interview mit Balkan-Experten Dusan Reljić von Leila Al-Serori, „Süddeutsche Zeitung”, 6.02.2018. Znaczenie strategiczne Bałkanów Zachodnich dla Unii Europejskiej i NATO jest również przedmiotem obszernych studiów w polskiej literaturze naukowej. Zob. np.: R. Podgórzanska, *Perspektywy integracji państw południowobalkańskich z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, t. 4, nr 4, s. 99–118; *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, red. M. Filipowicz, Lublin 2011; P. Chmielewski, *Między przeszłością a przyszłością*, Łódź 2013; *Balkany Zachodnie w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, red. A. Głowacki, S.L. Szczesio, Łódź 2016; A. Chojan, P. Olszewski, *Rywalizacja Unii Europejskiej i Rosji na obszarze Bałkanów Zachodnich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 135–147, <http://doi.org/10.14746/rie.2017.11.10>.

<sup>4</sup> T. Töglhofer, *Sehnsucht nach dem Rechtsstaat. Die Menschen im Westbalkan wollen von der EU nicht nur Wohlstand*, „Internationale Politik” 2017, Nr. 6, s. 107.

państwa Zachodnich Bałkanów muszą mieć perspektywę europejską, tak by kiedyś mogły stać się członkami Unii Europejskiej”<sup>5</sup>.

Celem artykułu jest przeanalizowanie, jakie stanowisko w obecnym przesileniu procesu rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich zajmują Niemcy. Zamiarem autora jest krytyczne przyjrzenie się polityce UE na rzecz rozszerzenia, a także Procesowi berlińskiemu. W tym kontekście starano się określić znaczenie potencjału Niemiec, a zwłaszcza udzielić odpowiedzi na pytanie, czy ich obecne zaangażowanie przyczynia się do zdynamizowania procesu rozszerzenia. Przedmiotem analizy są działania UE na rzecz zacieśniania kontaktów z państwami zachodnio-bałkańskimi – pod kątem skuteczności stosowania zasady warunkowości oraz efektywności, w zakresie tworzenia zdolności w państwach zachodnio-bałkańskich do tworzenia powiązań z UE (*connectivity*) – jak i nowa strategia Komisji Europejskiej z 2018 r. Szczególną uwagę zwrócono na kształtowanie agendy Procesu berlińskiego w 2018 r. Poddano krytycznej analizie dokumenty obrazujące zmieniającą się strategię UE oraz porównano je z dokumentami przedstawiającymi stanowisko rządu Niemiec, a następnie skonfrontowano je ze źródłami prasowymi oraz literaturą przedmiotu.

\*

Z uwagi na potencjał gospodarczy i polityczny Niemiec, jak i ich wcześniejsze doświadczenia, realizacja projektu rozszerzenia UE na Bałkany Zachodnie możliwa jest tylko przy ich zaangażowaniu. Należy zauważyć, że ma ono charakter kontynuacyjny. Rząd Helmuta Kohla odegrał prekursorską rolę w uznaniu przez Wspólnotę Europejską niepodległości Słowenii i Chorwacji na przełomie 1991 i 1992 r. Wojna w Bośni w latach 1992–1995, a zwłaszcza tzw. wojna o Kosowo, czyli interwencja NATO przeciwko Republice Jugosławii w 1999 r., stały się kamieniami milowymi w reorientacji niemieckiej polityki bezpieczeństwa. Niemcy odegrały zwłaszcza kluczową rolę w zakończeniu konfliktu z Republiką Jugosławii w 1999 r., działając jako mediator między NATO a Rosją. Następnie zainicjowały działania pomocowe ze strony UE dla byłych republik jugosłowiańskich, doprowadzając do zawązania tzw. Paktu Stabilności, czyli formatu współpracy UE z państwami regionu<sup>6</sup>. W ten sposób Niemcy od początku silnie angażowały się w proces określenia przyszłości Bałkanów i przeforsowały swój punkt widzenia, zakładający europejską perspektywę dla regionu.

Niemcy dysponują wiedzą i doświadczeniami zdobytymi w trakcie ostatnich rund rozszerzenia Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej (2004 i 2007 r.). Są one zwolennikiem stworzenia jasnych kryteriów w procesie akcesyj-

<sup>5</sup> *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem Ministerpräsidenten der Republik Albanien, Edi Rama*, Die Bundesregierung, 25.04.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-ministerpraesidenten-der-republik-albanien-edi-rama-1009300> [dostęp: 15.10.2018].

<sup>6</sup> M.-J. Calic, *Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?*, SWP-Studie, März 2003, s. 7 i nast.

nym, przy dotrzymaniu kryteriów kopenhaskich, dla osiągnięcia finalnych celów, tj. konsolidacji państw bałkańskich jako praworządnych demokracji z normalnymi gospodarkami wolnorynkowymi, regulujących swoje wzajemne relacje przy uznaniu wieloetniczności. W 2014 r. Niemcy zainicjowały tzw. Proces berliński, czyli format dyplomatyczny z udziałem 6 państw Bałkanów Zachodnich oraz Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Chorwacji, Słowenii i Komisji Europejskiej, który miał wspierać proces rozszerzenia i nadać mu nową jakość. Jego celem było umożliwienie pojednania między państwami z zachodnich Bałkanów i udzielenia im praktycznego wsparcia przy koniecznych reformach strukturalnych<sup>7</sup>.

Niemcy wykazują liczne związki z regionem. Tradycyjnie obszar byłej Federacyjnej Republiki Jugosławii pozostawał rezerwuarem siły pracowniczej w Republice Federalnej Niemiec. Szacuje się, że liczba obywateli niemieckich z tzw. tłem migracyjnym odnoszącym się do Bałkanów Zachodnich, wynosi ok. 1 mln<sup>8</sup>. W ostatnich latach rosła dynamicznie liczba osób migrujących do Niemiec, a liczba wniosków osób ubiegających się o azyl zwiększyła się znacznie, szczególnie w newralgicznym 2015 r. (2014 r. – 23 000, 2015 r. – 72 500)<sup>9</sup>. Bałkany Zachodnie stanowiły też kontekst kryzysu uchodźczego. Dopiero zakwalifikowanie Albanii, Czarnogóry i Kosowa jako „bezpiecznych krajów pochodzenia” umożliwiło zatamowanie nielegalnego napływu migrantów z regionu<sup>10</sup>. Również więzi gospodarcze państw regionu Bałkanów Zachodnich z Republiką Federalną pozostają stosunkowo silne. Dla wielu z nich Niemcy są nadal najważniejszym partnerem gospodarczym, choć dla Niemiec wartość obrotów handlowych z tymi państwami ma nikłe znaczenie<sup>11</sup>.

Można postawić zatem tezę, że Niemcy nadają procesowi rozszerzenia odpowiednią masę krytyczną, modelując jego warunki, perswadując reformy wewnętrzne w krajach regionu, domagając się bądź apelując o wygaszanie sporów między nimi, a także wykazując wolę polityczną oraz mobilizując swoich partnerów i sojuszników z UE. Rząd CDU/CSU-SPD pod kierunkiem kanclerz A. Merkel zachowuje obecnie, tj. od drugiej połowy 2018 r., ostrożne stanowisko. Unikanie wskazania terminu przystąpienia dla państw Bałkanów Zachodnich nie służy przyspieszeniu ich przygotowań i komplikuje położenie sił proakcesyjnych na Bałkanach. Jest jednak obiektywnie wymuszone niejasnością co do intencji

---

<sup>7</sup> *Beziehungen vertiefen – Perspektiven bieten*, Die Bundesregierung, 11.07.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/beziehungen-vertiefen-perspektiven-bieten-1512740> [dostęp: 15.10.2018].

<sup>8</sup> J. Wanninger, *op. cit.*, s. 12.

<sup>9</sup> C. Burkert, M. Haase, *Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?*, WISO-Direkt 2017, Nr. 2, s. 1.

<sup>10</sup> Klaus Fiesinger im Interview, *Der Balkan als Herkunfts- und Transitregion im Fokus internationaler Aufmerksamkeit* [w:] *Flucht und Migration. Lokal. Regional. Global*, Susanne Luther (Hrsg.), Hanns-Seidel-Stiftung, 2016, s. 103 i nast.

<sup>11</sup> Statistisches Bundesamt, *Außenhandel. Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel (Vorläufige Ergebnisse). Jahr 2017, 2018*.

akcesyjnych aspirantów oraz zróżnicowanym stanem zaawansowania rozmów i przygotowań po ich stronie, a ponadto zasadniczymi przeszkodami w realizacji naprawy strefy euro oraz reperkusjami kryzysu uchodźczego dla niemieckiej sceny politycznej. Mimo to Niemcy starają się rekompensować brak terminu dla akcesji zwiększoną aktywnością dyplomatyczną w regionie, zachęcaniem do reform i deklarowaniem poparcia.

## Dylemat Niemiec

Problem niemiecki polega z jednej strony na tym, że rząd w Berlinie widzi konieczność zdynamiczowania wspomnianej perspektywy europejskiej, czyli podtrzymania przez UE woli przyjęcia państw z Zachodnich Bałkanów oraz przejścia do fazy rozwiązywania konkretnych, specyficznych problemów występujących w relacjach państw tego regionu z UE, także z uwagi na fakt, że ryzyko geopolitycznej rywalizacji z Rosją i Chinami w regionie osiąga punkt krytyczny<sup>12</sup>. Sytuacja ta bowiem perspektywicznie tworzy niejasność m.in. co do przyszłego statusu zwłaszcza Serbii, i być może Macedonii, jako przyszłych państw członkowskich UE, a zarazem potencjalnie jednoczesnych sojuszników geopolitycznych Rosji. Z drugiej strony brak gotowości państw członkowskich UE w sprawie wyznaczenia terminu akcesji sześciu państw, jest przewyciężany zbyt wolno, co warunkuje niską intensywność wewnętrznego procesu dyskusyjnego. *Désintéressement* dla rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie jest realne, m.in. wskutek zastrzeżeń prezydenta Emmanuela Macrona i polityki Włoch. Można zatem postawić pytanie, czy forsowana w 2018 r. przez UE bardziej stanowcza polityka rozszerzeniowa na Bałkanach Zachodnich, w oparciu o instrument warunkowości uzależniający pomoc od postępów w reformach systemowych, jest w ogóle skuteczna, skoro w zasadzie powinna uwzględniać kalkulacje geostrategiczne, tj. konieczność powstrzymania infiltracji Rosji i Chin?

Unikanie przez Niemcy zajęcia stanowiska w sprawie terminu przystąpienia państwa Bałkanów Zachodnich wynika z uwzględniania innych priorytetów w polityce europejskiej (konieczność realizacji reformy strefy euro) oraz z niekorzystnych uwarunkowań wewnętrznych na niemieckiej scenie politycznej (reperkusje kryzysu uchodźczego w postaci spadku popularności koalicji CDU/CSU-SPD; zmiany w niemieckim systemie partyjnym). Ponadto ważnym czynnikiem instytucjonalnym, o sporym potencjale spowalniającym, jest zmiana roli Bundestagu w polityce zagranicznej RFN, w przypadku procesu rozszerzenia UE, dotycząca w zasadzie jej istoty. Od 2009 r. Bundestag zyskał spore kompetencje w tej mierze i przysługuje mu prawo do decydowania o otwieraniu negocjacji akcesyjnych. Jest to wyjątkowe zjawisko na tle innych parlamentów narodowych w UE.

---

<sup>12</sup> S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung. Der Westliche Balkan ist zurück auf der EU-Agenda*, „Internationale Politik” 2018, nr 4, s. 91 i nast.

Jednak na Niemczech ciąży szczególna odpowiedzialność, aby nie dopuścić do zamrożenia sprawy Bałkanów na agendzie unijnej. Jednocześnie Niemcy zwracają uwagę na zasadę warunkowości, która według nich nie powinna podlegać negocjacom, także z uwagi na sceptycyzm w społeczeństwie niemieckim co do sensu dalszych rozszerzeń UE<sup>13</sup>. W związku z tym można postawić hipotezę, że ze względu na obecne okoliczności wewnętrzne w Niemczech, rząd A. Merkel stanął przed poważnym wyzwaniem w sprawie Bałkanów Zachodnich, co może sprzyjać odsuwaniu dyskusji wokół terminu ich przystąpienia oraz oddziaływać opóźniająco na toczące się i przyszłe rokowania akcesyjne. Tak więc polityka Niemiec wykazuje nie tylko spory potencjał dynamizowania polityki rozszerzenia UE, ale także wskazuje na kryjące się w niej elementy spowalniające ten proces.

### Unia Europejska a Proces berliński

Aktualny status państw Bałkanów Zachodnich w procesie rozszerzenia Unii Europejskiej wygląda następująco: negocjacje akcesyjne otwarto z Czarnogórą (2012), a następnie z Serbią (2014). Była Jugosłowiańska Republika Macedonii jest kandydatem od 2005 r., a Albania otrzymała status kandydata w 2014 r. – Komisja Europejska wypowiedziała się za otwarciem rokowań akcesyjnych z tymi państwami<sup>14</sup>. Bośnia i Hercegowina (złożyła wniosek o rozpoczęcie negocjacji w lutym 2016 r.) oraz Kosovo są potencjalnymi kandydatami.

Obecne, tj. od 2018 r., przyspieszenie sprawy Bałkanów Zachodnich w polityce europejskiej wynika z przeświadczenia – zarówno Komisji Europejskiej, jak i Niemiec – że konieczne jest wzmocnienie działań UE w obliczu nieuregulowanych kwestii bezpieczeństwa związanych zwłaszcza ze zjawiskiem uchodźstwa<sup>15</sup>, ale także przemytu ludzi i broni, a także potrzebą umocnienia granic<sup>16</sup> oraz braku większych postępów w tworzeniu dobrobytu gospodarczego. W niemieckich kręgach eksperckich zwracano uwagę, że w interesie Niemiec leżało przezwyciężenie stagnacji w regionie<sup>17</sup>. Również ważne są wspomniane względy geostrategiczne, wymagające od UE zdecydowanej polityki przeciwstawiającej się zwiększającemu się zaangażowaniu Rosji i Chin, kolportujących wraz z Turcją autorytarny model zarówno rządów, jak i efektywnego managementu w obliczu różnych inicjatyw państw bałkańskich, zmierzających do rozwiązania

---

<sup>13</sup> C. Adebahr, Th. Töglhofer, *Starker Partner, strenger Kritiker. Die zwei Gesichter der deutschen Erweiterungspolitik gegenüber dem Westlichen Balkan*, „DGAPanalyse” 2015, Nr. 11, s. 5.

<sup>14</sup> S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung...*, s. 92.

<sup>15</sup> Klaus Fiesinger im Interview, *op. cit.*

<sup>16</sup> N. Mappes-Niediek, *West-Balkan im Wartesaal*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2018, Nr. 5, s. 29.

<sup>17</sup> S. Wohlfeld, *Handlungsspielräume im Westlichen Balkan jetzt nutzen, Außenpolitische Herausforderungen für die nächste Bundesregierung*, „DGAPkompakt” 2017, Nr. 6, s. 13.

zadawnionych konfliktów historycznych, a przy tym też do korekty istniejącego ładu terytorialnego<sup>18</sup>.

W niektórych państwach regionu, jak np. w Serbii, pojawiają się od 2008 r. głosy, które krytycznie oceniają deklaracje niemieckich polityków, podkreślających konieczność dotrzymania kryteriów kopenhaskich, oraz przypisują Niemcom intencję spowalniania procesu przez formułowanie coraz to nowszych warunków w Radzie Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Strona niemiecka po uznaniu niepodległości Kosowa pod względem prawnomiędzynarodowym 20 lutego 2008 r.<sup>20</sup>, faktycznie zaangażowała się mocno na rzecz uczynienia z normalizacji stosunków między Serbią a Kosowem warunkiem procesu akcesyjnego Serbii. Rozmowy takie toczyły się pod patronatem UE w Brukseli od 2011 r. Kanclerz A. Merkel w trakcie wizyty w Belgradzie w sierpniu 2011 r. wyartykułowała oczekiwanie Niemiec i UE dotyczące żądania podjęcia normalizacji stosunków między oboma państwami<sup>21</sup>. Berlin opóźniał także nadanie Serbii statusu kandydata i otwarcie rozmów akcesyjnych, domagając się uznania przez Belgrad Kosowa (choć 5 państw członkowskich UE tego nie uczyniło)<sup>22</sup>. Sprawa normalizacji stosunków Serbii i Kosowa doczekała się wstępnej finalizacji w tzw. porozumieniu z Brukseli z 2013 r., w ramach którego określono prawa i autonomię mniejszości serbskiej w północnym Kosowie. Doprowadzenie do wspomnianego konsensusu to najbardziej spektakularny politycznie przejaw aktywności Niemiec przed powołaniem do życia Procesu berlińskiego.

Zaangażowanie Komisji Europejskiej na rzecz rozszerzenia, po latach braku postępów, stało się widoczne w 2015 r., kiedy sformułowano średniookresową strategię. W styczniu 2018 r. KE potwierdziła postęp w implementacji i aktualność zasady warunkowości, jako podstawowej normy procesu rozszerzania, a także, że każdy kraj będzie oceniany na podstawie swoich własnych reguł. Skonstatowano występowanie licznych deficytów w kluczowych obszarach – praworządności i gospodarce – oraz konieczność nadrobienia zaległości w dziedzinie reformy wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością, praw podstawowych, budowy instytucji demokratycznych i reformy administracji publicznej, jak i rozwoju ekonomicznego oraz konkurencyjności. Wezwano państwa kandydujące do aktywniejszej realizacji reform nie ze względu na wymagania UE, lecz z powodu interesów własnych społeczeństw, a także dlatego, że działania adaptacyjne są po prostu niezbędną częścią reform<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung...*, s. 91 i nast.;

<sup>19</sup> J. Wanninger, *op. cit.*, s. 18.

<sup>20</sup> *Deutschland erkennt Kosovo an*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 20.02.2008.

<sup>21</sup> D. Reljić, *Balkan-Besuch. Serbiens Angst vor Angela Merkel*, „Zeit online”, 22.08.2011, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2011-08/merkel-kroatien-serbien> [dostęp: 17.10.2018].

<sup>22</sup> O. Ihlau, *Deutschlands Balkan-Politik. Merkels serbisches Dilemma.*, „Spiegel-Online”, 20.12.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/deutschlands-balkan-politik-merkels-serbisches-dilemma-a-804115.html>, [dostęp: 16.10.2018].

<sup>23</sup> European commission, *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement With the Western Balkans*, Communication from the Commission to the European Par-

Nowa strategia Komisji Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich ogłoszona w dn. 6 lutego 2018 r. potwierdziła perspektywę członkostwa dla państw tego regionu. Był to silny sygnał na rzecz ich zachęty i oznaka zaangażowania ze strony UE. Strategia wyraźnie wskazała deficyty w regionie, szczególnie w odniesieniu do praworządności, zdolności do rządzenia i korupcji oraz wezwała do reform systemów prawnych i wyborczych<sup>24</sup>. Reformy w tych obszarach to warunek *sine qua non* dla przyjęcia państw bałkańskich do UE. Komisja podkreśliła też, że Unia musi stać się „silniejsza i bardziej solidna”, zanim nastąpi rozszerzenie. Zapowiedziała, zgodnie z dokumentem zatwierdzonym przez głowy państw i szefów rządów rok wcześniej na szczycie UE w Tallinnie (28 września 2017 r.)<sup>25</sup>, że w 2018 r. podejmie szereg inicjatyw zmierzających, na podstawie istniejących traktatów, do poprawy ram demokratycznych, instytucjonalnych i politycznych na rzecz UE w perspektywie do 2025 r.<sup>26</sup> Zgodnie ze wspomnianą strategią sześć inicjatyw dotyczy: wzmocnienia zasady praworządności, utrwalenia zaangażowania na rzecz bezpieczeństwa i w zakresie migracji, zwiększenia poparcia na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego, zwiększenia zdolności do przyłączania (*connectivity*), agendy cyfrowej dla Bałkanów Zachodnich oraz agendy na rzecz wsparcia procesów rekoncylacji i dobrosąsiedzkich stosunków<sup>27</sup>. W rzeczywistości był to silny proakcesyjny sygnał ze strony Komisji Europejskiej, zwłaszcza dla Serbii i Czarnogóry, co do których wyrażono oczekiwanie, że będą one gotowe do przystąpienia do UE w 2025 r.<sup>28</sup> Problem z tymi kandydatami polega jednak na tym, że w obu krajach występują silne struktury władzy przy niedowładzie społeczeństwa obywatelskiego. Fakt, że oba państwa są najbardziej zaawansowane w negocjacjach, ujawnia główny problem polityki rozszerzenia UE. Komisja Europejska

---

liament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final; [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf) [dostęp: 6.10.2018].

<sup>24</sup> *Die EU und der Westbalkan verfolgen gemeinsame Interessen im Beitrittsprozess. Keynote von Christian Danielsson*, DGAP Berlin, 12.06.2018, <https://dgap.org/de/node/31125> [dostęp: 16.10.2018].

<sup>25</sup> European Commission, *Roadmap for a More United, Stronger and More Democratic Union*, State of the Union, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf) [dostęp: 6.10.2018].

<sup>26</sup> European Commission, *2018 Communication on EU Enlargement Policy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 17.4.2018, COM (2018) 450 final; [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf) [dostęp: 6.10.2018].

<sup>27</sup> *EU-Western Balkans Six Flagship Initiatives*, European Commission, May 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans_en.pdf) [dostęp: 7.10.2018].

<sup>28</sup> *EU will Beitritt der Westbalkan-Länder offenbar vorantreiben*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 4.02.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/westbalkan-eu-will-beitritt-offenbar-vorantreiben-15431786.html#void> [dostęp: 12.10.2018].



oraz państwa członkowskie są zainteresowane przede wszystkim stabilizacją Bałkanów, co sprzyja wytwarzaniu się struktur autokratycznych<sup>29</sup>.

W konkluzjach dokumentu z 17 kwietnia 2018 r. KE określiła swoją strategię jako „historyczną okazję” do silnego i jednoznacznego związania przyszłości regionu. Zarazem wezwała jego państwa do działania z determinacją na rzecz nieodwracalnych postępów w procesie transformacji i odniesienia się do istniejących deficytów, w szczególności w zakresie zasad praworządności, praw podstawowych, instytucji demokratycznych i reformy administracji publicznej oraz gospodarki<sup>30</sup>. W następstwie wzmożonego zainteresowania Komisja w dn. 17 kwietnia 2018 r. zarekomendowała Radzie Europejskiej otwarcie negocjacji akcesyjnych z Albanią i Macedonią<sup>31</sup>.

Szczyt UE w Sofii (17 maja 2018 r.) poświęcony kwestii rozszerzenia potwierdził europejską perspektywę dla regionu i wyznaczył szereg konkretnych działań w celu wzmocnienia kooperacji w obszarach: zdolności do przyłączania (*connectivity*), bezpieczeństwa i praworządności. W deklaracji końcowej za kluczowe dla postępów w procesie rozszerzenia uznano: skuteczną implementację reform, zaangażowanie państw Bałkanów Zachodnich w zakresie budowy praworządności, *good governance*, zwalczanie korupcji i zorganizowanej przestępczości, jak również poszanowanie praw człowieka oraz praw osób należących do mniejszości etnicznych<sup>32</sup>. Jednocześnie zaakceptowano nowe środki służące wzmocnieniu kooperacji z państwami tego regionu. Komisja Europejska zaproponowała konkretne działania w ramach mechanizmu *the Western Balkans Investment Framework*, mające służyć rozbudowie infrastruktury komunikacyjnej i energetycznej, a także zwiększeniu wymiany młodzieżowej w ramach programu Erasmus<sup>33</sup>. Na szczycie wiele uwagi poświęcono kwestii tzw. zdolności państw regionu do przyłączenia, w takich obszarach jak: transport/komunikacja, bezpieczeństwo energetyczne, gospodarka cyfrowa, klimat dla biznesu czy szanse rozwojowe dla młodzieży. W aneksie do deklaracji wymieniono konkretne inicjatywy w celu zwiększenia wspomnianej zdolności do przyłączania. Drugi kompleks tematyczny dotyczył wspólnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa. Wezwano do rozwijania współpracy na rzecz powstrzymania nielegalnej imigracji, a przywódcy unijni zgodzili się też co do potrzeby poszerzenia współpracy w zakresie przeciwdziałania terrory-

<sup>29</sup> S. Wohlfeld, *Ein Funken Hoffnung...*, s. 94.

<sup>30</sup> European Commission, *2018 Communication on EU Enlargement Policy...*, *op. cit.*, s. 8.

<sup>31</sup> *Enlargement Package: Commission Publishes Reports on the Western Balkans partners and Turkey*, European Commission – Press release, Brussels, 17.04.2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3342\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3342_en.htm) [dostęp: 7.10.2018].

<sup>32</sup> *Sofia Declaration*, 17 May 2018, EU–Western Balkans Summit. EU Leader’s Agenda, Sofia 2018, [https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf) [dostęp: 7.10.2018].

<sup>33</sup> *EU-Western Balkans Summit: Improving Connectivity and Security in the Region*, European Commission – Press release, Brussels, 17.05.2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3821\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3821_en.htm) [dostęp: 7.10.2018].

zmowi i ekstremizmowi (m.in. w zakresie finansowania, radykalizacji i powrotów terrorystów), zwalczania korupcji i zorganizowanej przestępczości wraz z działaniami dezinformacyjnymi oraz przeciwko zagrożeniom hybrydowym.

Szczyt w Sofii nie przyniósł postępów w zakresie uzgodnień dotyczących harmonogramu przyłączania państw Bałkanów Zachodnich, mimo że wysiłki Komisji Europejskiej zmierzały do jego zdynamizowania i przeniesienia sprawy tego regionu na wyższy poziom procesu politycznego w UE. Państwa członkowskie nie podzielały optymizmu Komisji Europejskiej. W dokumencie końcowym nie pojawiło się ani słowo „rozszerzenie”, ani data 2025 r. jako termin przystąpienia do Wspólnoty Serbii i Czarnogóry. Problemem pozostaje nadal brak uznania Kosowa, zwłaszcza ze strony Hiszpanii, obawiającej się precedensu w sprawie Katalonii.

### Szczyt w Londynie i zachodnio-balkańska „mapa drogowa”

Również dotychczasowy dorobek Procesu berlińskiego nie wygląda zbyt imponująco, mimo odbycia się 5 szczytów na szczeblu szefów rządów. Format ten nie ograniczał się do formułowania deklaracji i wezwań adresowanych do Komisji Europejskiej i państw bałkańskich o wzmocnienie wysiłków na rzecz akcesji, ale służył także inicjowaniu programów infrastrukturalnych, adresowanych do społeczeństw regionu. Zasadniczym celem procesu berlińskiego jest tworzenie *connectivity*, budowanie infrastruktury wspólnej przestrzeni gospodarczej i współpracy regionalnej<sup>34</sup>. Powiązanie z działaniami Unii i Komisji Europejskiej można opisać w ten sposób, że aktywizacja stanowiska Komisji wiosną 2018 r. może umożliwić aktorom Procesu berlińskiego działania na rzecz ułatwiania państwom aspirującym przygotowania się do akcesji w sposób komplementarny<sup>35</sup>. Sam cykl konferencji w ramach procesu berlińskiego nie jest częścią procesu zbliżania się 6 państw regionu do UE, w tym sensie, że jest on niezależny od rokowań akcesyjnych pod egidą Komisji Europejskiej.

Novum stanowiło pragmatyczne podejście, które nie ograniczało się jedynie do politycznego dialogu i okolicznościowych deklaracji po szczytach. Przejawiło się ono w powołaniu do życia kilku konkretnych projektów mających – w wybranych dziedzinach: transport, infrastruktura, energetyka – służyć przygotowaniu aspirantów do rokowań akcesyjnych, m.in. w zakresie bezpieczeństwa, ale zarazem poprawić jakość życia społeczeństw bałkańskich i także sprzyjać przezwyciężaniu przeszłości (jak w inicjatywie powołania do życia regionalnej organizacji wymiany młodzieży na wzór niemiecko-francuskiego *Jugendwerku*). Po raz pierwszy w Londynie spotkali się też ministrowie spraw wewnętrznych obok ministrów zagranicznych (9 lipca 2018). Dodatkowo szczyt

<sup>34</sup> T. Töglhofer, *op. cit.*, s. 107.

<sup>35</sup> Por. uwagi kręgów eksperckich pod egidą centrum South East European Studies at Oxford: *The Western Balkans and the Berlin Process*, Workshop report, July 2018, s. 2.

poprzedziło spotkanie ministrów ds. gospodarczych państw uczestniczących w procesie berlińskim (Wiedeń, 4 lipca 2018)<sup>36</sup>.

Jednak znaczenie postanowień szczytu jest trudne do oceny. Z jednej strony format pozwolił wciągnąć państwa aspirujące w polityczny proces z udziałem największych członków Unii i w ten sposób, bardziej niż dotychczas, uzmysłowić elitom w tych państwach, że sukces zależy od determinacji w przeprowadzaniu reform wewnętrznych, które są konieczne nie ze względu na wymagania UE, lecz z powodu dążenia do rozwiązania istniejących problemów. Ponadto były one w stanie przyczynić się do zaimplementowania konkretnych postulatów – np. wcześniejsza inicjatywa niemiecko-brytyjska z 2014 r. w sprawie stworzenia struktur administracyjnych w Bośni i Hercegowinie, koniecznych dla dalszego zbliżenia z UE, doczekała się w 2015 r. po stronie Bośni i Hercegowiny podjęcia reform i w efekcie umożliwiła w czerwcu 2015 r. zawarcie umowy stowarzyszeniowej, a w dalszej kolejności przekazanie Komisji Europejskiej wniosku akcesyjnego (luty 2016 r.).

Wspomniany kierunkowy dokument Komisji Europejskiej ze szczytu w Tallinnie ani nie odnosił się do Procesu berlińskiego, ani nie zawierał zapowiedzi o zwołaniu kolejnego szczytu. Szczyt państw uczestniczących w Procesie berlińskim w dn. 10 lipca 2018 r. w Londynie nie mógł również przynieść odpowiedzi na pytanie o termin rozszerzenia, ale okazał się próbą nadania nowego impulsu rozszerzeniu. Kanclerz A. Merkel na konferencji prasowej po jego zakończeniu deklarowała, że Niemcy i ich unijni partnerzy chcą zaoferować państwom Bałkanów Zachodnich perspektywę europejską. Podkreślała: „(...) jest dla mnie bardzo ważne, żebyśmy wzmacniali przede wszystkim związek między krajami [regionu]. Są to z jednej strony projekty infrastrukturalne, to jest też *Jugendwerk*, który stworzyliśmy w oparciu o doświadczenia *Jugendwerku* niemiecko-francuskiego, ale także niemiecko-polskiego. Jest to teraz także fundacja naukowa. Jest to też kwestia kształcenia zawodowego w regionie”<sup>37</sup>.

Na szczycie wyznaczono trzy priorytetowe obszary, w ramach których podjęto różne decyzje w sprawie zwiększenia kooperacji między UE a regionem. W obszarze społeczno-gospodarczym chodziło o kontynuację działań na rzecz tworzenia Regionalnego Obszaru Gospodarczego (decyzję w tej sprawie podjęto na szczycie w Trieście w 2017 r.) w celu podniesienie jego atrakcyjności inwestycyjnej, co przyszło w sukurs decyzjom KE w sprawie zwiększenia finansowania programów społeczno-ekonomicznych. W obszarze bezpieczeństwa dyskutowano na temat możliwości pogłębienia kooperacji między UE a państwami regionu, ale także pomiędzy nimi samymi. W obszarze współpracy politycznej wskazano na

---

<sup>36</sup> *Regierungspressekonferenz vom 11. Juli 2018*, Die Bundesregierung, 11.07.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-11-juli-2018-1513530> [dostęp: 15.10.2018].

<sup>37</sup> *Pressekonferenz zum Westbalkan-Gipfel am 10. Juli 2018 in London*, Die Bundesregierung, 10.07.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-zum-westbalkan-gipfel-am-10-juli-2018-1512742> [dostęp: 15.10.2018].

konkretne możliwości współpracy młodzieży z krajów aspirujących<sup>38</sup>. Wszyscy uczestnicy Procesu berlińskiego podpisali wspólną deklarację, dotyczącą: współpracy regionalnej i dobrego sąsiedztwa, osób zaginionych na wojnie i przestępstw wojennych<sup>39</sup>. Do postanowień szczytu należał też niezwykle ważny dokument poruszający kwestię redukcji broni osobistej w państwach Bałkanów Zachodnich, co widziano nawet jako warunek *sine qua non* dla procesu rozszerzenia<sup>40</sup>.

### Znaczenie ustaleń szczytu londyńskiego

Postanowienia szczytu londyńskiego wymagają bliższego omówienia. Podobnie jak w poprzednich inicjatywach – bośniackiej oraz w sprawie powołania regionalnego *Jugendwerku* – także w tym przypadku autorem była dyplomacja niemiecka, a sam projekt był efektem kooperacji z Francją<sup>41</sup>. Adresował on problem nielegalnego posiadania broni osobistej na Bałkanach jako przesłankę utrzymywania się przestępczości ze stosowaniem przemocy. Istotą tego przedsięwzięcia jest włączenie go do procesu akcesyjnego. Wspomniany dokument („mapa drogowa”) wyznaczał działania, które mają wpływ na podniesienie bezpieczeństwa publicznego w regionie.

Dyplomacja niemiecka widziała rozwiązanie problemu broni palnej – w porozumieniu z państwami regionu – w kontekście rozszerzenia UE. Po pierwsze, wyznaczenie daty 2024 r. dla uregulowania problemu nie było przypadkowe i sugerowało korelację działań z Komisją Europejską, która określiła 2025 r. jako termin możliwego przystąpienia Serbii i Czarnogóry do UE. Po drugie, Niemcy zabiegały w KE, aby kwestia ta otrzymała priorytet w rokowaniach akcesyjnych z państwami Bałkanów Zachodnich. Kolejnym zadeklarowanym celem było wzmocnienie ochrony granic na Bałkanach oraz ograniczenie przemytu broni i ludzi. Szczególnie z uwagi na kryzys uchodźczy sprawa ta ma dla państw UE pewne znaczenie. Świadectwem zainteresowania była rosnąca gotowość uczestników Procesu berlińskiego do zwiększenia dotacji na rzecz utrzymania kontroli

---

<sup>38</sup> *Western Balkans Summit in London – Building Stronger Links Within the Region and With the EU*, European Commission – Press release, London, 10.07.2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4396\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4396_en.htm) [dostęp: 7.10.2018].

<sup>39</sup> *Joint Declaration on Regional Cooperation and Good Neighbourly Relations in the Framework of Berlin Process*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/724294/10710\\_WBS\\_Joint\\_Declarations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724294/10710_WBS_Joint_Declarations.pdf) [dostęp: 7.10.2018].

<sup>40</sup> *Roadmap for a Sustainable Solution to the Illegal Possession, Misuse and Trafficking of Small Arms and Light Weapons (SALW) and Their Ammunition in the Western Balkans by 2024*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/724626/ROADMAP\\_-\\_Franco-German\\_solution\\_for\\_illegal\\_weapons.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724626/ROADMAP_-_Franco-German_solution_for_illegal_weapons.pdf) [dostęp: 7.10.2018].

<sup>41</sup> Chr. Geinitz, *Europa will den Waffensumpf im Westbalkan trockenlegen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9.07.2018.

broni palnej. Strona niemiecka przekazywała rocznie do tej pory ok. 2 mln euro, a Komisja Europejska 17 mln euro. Zamiarem pomysłodawców było potrojenie łącznej dotychczasowej kwoty dotacji (ok. 30–40 mln) do 120 mln euro<sup>42</sup>. Sprawa ta była nowością w ramach Procesu berlińskiego, który wcześniej nie koncentrował się za bardzo na bezpieczeństwie wewnętrznym (np. na szczycie w Trieście podkreślano kwestię przeciwdziałania terroryzmowi i ekstremizmom)<sup>43</sup>.

Aktywizacja państw członkowskich w ramach omawianego procesu następuje ze względu na konstatawane słabnięcie popularności UE na Bałkanach<sup>44</sup>. Można zinterpretować to ożywienie również jako zaznaczenie własnego stanowiska przez państwa tego formatu, w obliczu prób zdynamizowania kwestii Bałkanów Zachodnich ze strony Komisji Europejskiej, sugerującej 2025 r. jako termin akcesji Serbii i Czarnogóry.

Postanowienia szczytu londyńskiego należy odczytywać ogólnie jako wyraz pragmatyzmu państw członkowskich, chęci urealnienia przygotowań do rozszerzenia, a w szczególności zwrócenie uwagi na specyfikę państw regionu, czyli na: niezwykle głęboki antagonizm etniczny, niską jakość sprawowania rządów, olbrzymie kłopoty ze stosowaniem zasady praworządności, szwankujące wymiary sprawiedliwości, czy – zwłaszcza – niski poziom bezpieczeństwa publicznego, wynikający z istnienia przestępczości zorganizowanej lub pozostawiania ponadprzeciętnej ilości broni osobistej w rękach prywatnych.

Intencją uczestników szczytu londyńskiego było wskazanie, że wymogiem uzyskania większej pomocy proakcesyjnej będzie zaangażowanie państw bałkańskich w redukcję tych niekorzystnych zjawisk. Jednak czy utrzymywanie się zjawisk, powodujących utrwalanie słabych demokracji z autokratycznie nastawionymi przywódcami, działającymi na podstawie nieformalnych sieci powiązań i prezentujących się unijnym urzędnikom i politykom jako gwaranci stabilności, nie odpowiada także samym państwom członkowskim UE? Postępująca bowiem ze strony UE konkretyzacja oczekiwań wobec kandydatów sprawia wrażenie, że Niemcy i inne państwa członkowskie, np. Francja, starają się zyskać na czasie, odkładając decyzję w sprawie terminu akcesji, a zarazem zapobiegając utracie przez UE inicjatywy politycznej w obliczu ofensywy propagandowej Rosji i ekonomicznej ekspansji Chin w zakresie infrastruktury komunikacyjnej na Bałkanach. W Niemczech zyskuje na znaczeniu przekonanie, że słaba obecność UE na Bałkanach Zachodnich prowokuje Rosję do propagandowego

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> J. Klemenc, I. Boštjančič Pulko, *The Berlin Process as an Actor in Internal Security and Counter-Terrorism: Opportunities and Pitfalls*, Institute for Democracy „Societas Civilis”, Skopje, July 2018, s. 5; <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/07/The-Berlin-Process-as-an-Actor.pdf> [dostęp: 16.10.2018].

<sup>44</sup> H. Akbulut, V. Dzihic, C. Günay, *Verliert der Westen an Einfluss? Verschiebungen der Mächteverhältnisse auf dem Westbalkan, in der Türkei und der MENA Region*, OIIP, März 2018, Arbeitspapier 100, s. 9 i nast.

i politycznego angażowania się, mającego na celu storpedowanie prozachodniej reorientacji państw regionu<sup>45</sup>.

Czy jednak rosnące zaangażowanie chińskie i rosyjskie na Bałkanach Zachodnich nie jest w dużej mierze bardziej fatamorganicznym zagrożeniem niż realnym zjawiskiem, podważającym orientację europejską elit zachodnio-bałkańskich i wysiłki UE na rzecz stabilizacji regionu?

Ostrożna ocena infiltracji rosyjskiej i chińskiej na Bałkanach Zachodnich od razu uwidacznia różnice. W przypadku Rosji wyniki badań opinii społecznej w Serbii przemawiają na rzecz tezy o drastycznym spadku popularności UE w regionie. Potwierdzają także wysoką akceptację dla Rosji oraz pozytywną ocenę jej działań na Bałkanach (61%) przy o wiele mniejszym uznaniu dla Niemiec (35%), a także personalnie dla prezydenta Władimira Putina jako najpopularniejszego polityka zagranicznego w Serbii w 2018 r. (60% głosów)<sup>46</sup>. Jednak w rzeczywistości wpływy rosyjskie w regionie, jeśli mierzyć je w wymiarze gospodarczym, są mitem. W bilansie handlowym Serbii aż 64% obrotów jest realizowanych z UE, a jedynie 6,7% z Rosją<sup>47</sup>. Wpływ Rosji widoczny jest w wymiarze propagandowym, a serbskie elity polityczne profilują się prorosyjsko. Stąd wniosek, że w tym najważniejszym kraju w regionie, UE jako model systemowy przestaje być atrakcyjna, a Niemcy jako dotychczas modelowy przykład państwa dobrobytu tracą swoje znaczenie.

Jak niespójne jest stanowisko UE co do oceny ryzyka destabilizacji regionu pokazała lansowana przez Serbię i Kosowo wymiana części terytoriów między oboma państwami<sup>48</sup>. Miał to być wstęp do uznania Kosowa przez Serbię, co jest traktowane w UE jako warunek *sine qua non* rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Inaczej niż wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Federica Mogherini, rząd A. Merkel zajmował negatywne stanowisko wobec propozycji wymiany części terytoriów, w przekonaniu o potrzebie zachowania integralności terytorialnej państw bałkańskich za wszelką cenę. Świadczyło to o głębokim zaniepokojeniu możliwością odrodzenia się procesów dezintegracji. W pomysłu upatrywano precedensu geopolitycznego, mogącego zachęcić Serbię do działań na rzecz rozbioru Bośni i przyłączenia Republiki Serbskiej w Bośni do Serbii. Dodatkowo, akceptacja tego rozwiązania osłabiłaby stanowisko UE w sprawie nieuznawania aneksji Krymu przez Rosję. Rząd Merkel zdaje sobie też sprawę z wynikających stąd komplikacji dla rozszerzenia UE i jego

<sup>45</sup> S. Wohlfeld, *Handlungsspielräume im Westlichen...*, op. cit., s. 14.

<sup>46</sup> H. Akbulut, V. Dzihic, C. Günay, op. cit., s. 12.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>48</sup> Kosowo ma oddać oddzielony faktycznie od jego terytorium i zarządzany przez Belgrad rejon na północ od Ibar, zamieszkały przez 120 tys. Serbów, a w zamian otrzymać południowo-serbską dolinę Prosevo, zamieszkaną przez 60 tys. Albańczyków. Por. T. Sommer, *Die Balkanisierung des Balkans*, „Zeit online”, 4.09.2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-09/europa-balkan-eu-mitgliedschaft-perspektive> [dostęp: 16.10.2018].

prawdopodobnego opóźnienia. Deklaruje on bowiem, że sprawa normalizacji stosunków serbsko-kosowskich ma kluczowe znaczenie dla akcesji Serbii do UE<sup>49</sup>.

O kontynuacji zaangażowania Niemiec wobec Bałkanów Zachodnich może świadczyć wzmożona aktywność dyplomatyczna w okresie przed i po szczycie londyńskim. W Berlinie gościli z wizytami oficjalnymi: premier Macedonii Zoran Zaev (21 lutego 2018 r.), prezydent Republiki Serbii Aleksandar Vučić (13.04.2018 r.), premier Albanii Edi Rama (25 kwietnia 2018 r.), premier Czarnogóry Duško Marković (17 sierpnia 2018 r.) i premier Chorwacji Andrej Plenković (28 sierpnia 2018 r.). Kanclerz Merkel nie ukrywała, że stosunki z Serbią są podstawowymi dla stabilności regionu, z uwagi na Kosowo oraz Bośnię i Hercegowinę, a także wysiłki na rzecz reform, zwłaszcza w zakresie tworzenia państwa prawa i zwalczania korupcji. W przypadku Albanii pochwał ze strony kanclerz Merkel doczekała się weryfikacja aparatu wymiaru sprawiedliwości. Dla Niemiec liczyła się też konstruktywna rola, jaką państwa regionu odgrywały w kryzysie uchodźczym. Również przywódcy państw Bałkanów Zachodnich nie kryli na konferencjach prasowych swoich oczekiwań wobec Niemiec, uważając je nie tylko za najważniejszego partnera gospodarczego, ale także państwo członkowskie UE, którego poparcie polityczne warto sobie zaskarbić, gdyż od niego zależy pozytywna ocena postępów we wdrażaniu reform i budowaniu stabilności w regionie, tzn. eliminowaniu napięć i tworzeniu normalnych relacji między państwami Bałkanów Zachodnich, w oparciu o wzory rekonyliacyjne z Europy Zachodniej<sup>50</sup>.

## Podsumowanie

Niemiecka polityka wobec Bałkanów Zachodnich w sposób naturalny zmieniała swoje punkty ciężkości. Stałe było zainteresowanie sprawą stabilizacji regionu, zmienne zaś zaangażowanie w tę kwestię. Niemcy były najbardziej zainteresowane losami regionu. Początkowo ich celem była polityczna stabilizacja w okresie po

---

<sup>49</sup> *Regierungspressekonferenz vom 28. November 2018*, Die Bundesregierung, s. 17–18, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-28-november-2018-1555466> [dostęp: 25.01.2019].

<sup>50</sup> *Pressstatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem Ministerpräsidenten der Republik Albanien, Edi Rama, ...*, op. cit.; *Pressstatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem Präsidenten der Republik Serbien, Aleksandar Vučić, im Bundeskanzleramt*, Die Bundesregierung, 13.04.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-der-republik-serbien-aleksandar-vu%C4%8Di%C4%87-1006842> [dostęp: 15.10.2018]; *Kanzlerin trifft Marković. Deutschland als Partner – Europa als Ziel*, Die Bundesregierung, 17.08.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschland-als-partner-europa-als-ziel-1506610> [dostęp: 15.10.2018]; *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem kroatischen Ministerpräsidenten Plenković in Berlin*, Die Bundesregierung, 28.08.2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-kroatischen-ministerpraesidenten-plenkovi%C4%87-1526696> [dostęp: 24.01.2019].

zakończeniu wojen, a później gospodarczy i społeczny rozwój regionu. Kanclerz A. Merkel słusznie uzależniła podjęcie negocjacji akcesyjnych z Serbią od reform wewnętrznych. Sama jednak przyczyniła się do opóźniania ich rozpoczęcia w przekonaniu, iż ich przesłanką muszą stać się realne postępy w przewyżnianiu konfliktu z Kosowem. Innymi słowy, Niemcy same stawiały się w trudnym położeniu, występując w podwójnej roli: jako silnego partnera wspierającego perspektywę europejską, a zarazem działającego na zasadzie warunkowości, a z drugiej – jako wymagającego krytyka, domagającego się postępów w normalizacji stosunków między historycznie zantagonizowanymi krajami regionu.

Proces berliński od 2014 r. stopniowo zmienił optykę, zwiększając wymagania wobec państw Bałkanów Zachodnich. Zwiększaniu nacisku na współpracę pomiędzy poszczególnymi państwami regionu i uruchamianie konkretnych projektów zwiększających zdolność tych państw do przyłączania się, towarzyszy po stronie państw członkowskich większa gotowość do wspierania procesu. Niemcy, tak jak inne państwa UE, domagają się reform w zakresie praworządności, lecz zdają sobie sprawę z przeszkód i zwlekania przez Komisję Europejską z silniejszym wsparciem procesu akcesji. Jednocześnie stanęły przed dylematem wynikającym z jednej strony z konieczności zachowania zasady warunkowości w obliczu zróżnicowanych postępów w reformach systemowych, a z drugiej – z pokusy strategii stabilizowania regionu za wszelką cenę. Proces berliński miał stworzyć dodatkową, komplementarną płaszczyznę silniej zbliżającą państwa Bałkanów Zachodnich do UE. Jednak na całościową ocenę jego efektywności jest za wcześnie. Pomysł wsparcia Bałkanów w ramach nowego multilateralnego formatu świadczył też o docenianiu przez Niemcy wagi integrowania, we wspólnym podejściu, punktów widzenia i interesów także innych aktorów w Unii, zainteresowanych sprawą Bałkanów Zachodnich, w tym Polski.

### **Regional conditions of cooperation of the European Union member states. Germany on the European aspirations of the Western Balkan states**

The article discusses four theses regarding the attitude of Germany to the Western Balkans: 1. The main motive for Germany's commitment to expanding the EU to Western Balkans is to complete the unification of Europe and the transfer of prosperity and stability. Germany treats enlargement policy as a test of the EU's credibility and its ability to act extensively; 2. Without Germany, the process of enlargement to Western Balkans would not be possible; Germany gives him critical mass; 3. The unstable position of Germany regarding the date of accession of the Western Balkan states to the EU results from the necessity to take into account other priorities in European policy (reform of the euro zone) and from adverse internal conditions showing a significant potential for paralyzing EU enlargement policy (refugee crisis, changes in the German party system); 4. The current increasing EU action for the Western Balkans results from the conviction – both of the European Commission and Germany – that this is necessary in the face of the growing involvement of Russia and China.

**Key words:** enlargement of the European Union, German foreign policy, Western Balkans



## **Uwarunkowania regionalne współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej. Niemcy wobec aspiracji europejskich państw Bałkanów Zachodnich**

### **Abstrakt**

W artykule przedyskutowano cztery tezy dotyczące stosunku Niemiec do Bałkanów Zachodnich:

1. Głównym motywem zaangażowania Niemiec na rzecz rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie jest dokończenie jednoczenia Europy oraz transfer dobrobytu i stabilizacji. Niemcy traktują politykę rozszerzenia jako sprawdzian wiarygodności Unii i jej zdolności do działania zewnętrznego; 2. Bez Niemiec proces rozszerzania na Bałkany Zachodnie nie byłby możliwy; Niemcy nadają mu masę krytyczną; 3. Zmienne stanowisko Niemiec w sprawie terminu przystąpienia państw Bałkanów Zachodnich do UE wynika z konieczności uwzględnienia innych priorytetów w polityce europejskiej (reformacja strefy euro) oraz z niekorzystnych uwarunkowań wewnętrznych, wykazujących spory potencjał paraliżowania polityki rozszerzania UE (kryzys uchodźczy, zmiany w niemieckim systemie partyjnym); 4. Obecne zwiększające się działania UE na rzecz Bałkanów Zachodnich wynikają z przeświadczenia zarówno Komisji Europejskiej, jak i Niemiec, że są one konieczne w obliczu zwiększającego się zaangażowania Rosji i Chin.

**Słowa kluczowe:** rozszerzenie Unii Europejskiej, polityka zagraniczna Niemiec, Bałkany Zachodnie