EXTINDEREA UE ÎN BALCANII DE VEST: NOI PROVOCĂRI

SILISTRARI Alfred,
doctorand, USM

Rezumat

Articolul examinează fezabilitatea aderării țărilor din Balcani la UE. Pentru moment, încercarea de a regândi extinderea ca instrument al politicii de securitate nu pare să producă schimbări semnificative. Există un pesimism înrădăcinat în Balcanii de Vest și impresia că noii candidați nu au realizat încă ce îi așteaptă. Sentimentul general este că integrarea europeană este o himeră și că există prea multe motive împotriva unei noi extinderi a UE.

Cuvinte-cheie: *Balcanii de Vest, Uniunea Europeană, politica de securitate, integrarea*

EU ENLARGEMENT IN THE WESTERN BALKANS: NEW CHALLENGES

Summary

The article examines the feasibility of the Balkan countries joining the EU. For the moment, the attempt to rethink enlargement as an instrument of security policy does not seem to bring about significant change. There is an entrenched pessimism in the Western Balkans and the impression that the new candidates have not yet realised what lies ahead. The general feeling is that European integration is a chimera and that there are too many reasons against further EU enlargement.

Key words: *Western Balkans, European Union, security policy, integration*

Invazia pe scară largă a Ucrainei de către Rusia din februarie 2022 a transformat radical mediul politic internațional și echilibrele interne din cadrul Uniunii Europene și, în mod previzibil, a afectat și relațiile cu Balcanii de Vest. Procesul de integrare europeană a celor șase țări din regiune (Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Macedonia de Nord, Muntenegru și Serbia), aflat de ani de zile în serioase dificultăți, a fost zguduit de izbucnirea unui nou război în Europa: inițial, s-au reaprins speranțele de relansare, dar, pe parcursul lunilor, s-a revenit la situația obositoare de dinainte, deși într-un scenariu drastic schimbat.

Necesitatea de a oferi Ucrainei sprijin politic, dar și militar, pentru a face față invaziei rusești, a determinat statele membre ale UE să acorde în grabă țării statutul oficial de membru al UE, care până atunci fusese refuzat categoric în mai multe rânduri. Deschiderea bruscă față de Kiev a fost completată de o nouă disponibilitate a UE față de alte două țări din Parteneriatul Estic amenințate de politica externă a Kremlinului, Moldova și Georgia. În cursul anului 2022, politica de extindere a UE s-a extins astfel la nouă țări în prezent, inclusiv candidații actuali și potențiali [1].

Această extindere semnificativă a accentuat și mai mult impasul politic care durează de ani de zile în Balcanii de Vest, unde, la mai bine de două decenii de la începutul politicii de extindere, s-au înregistrat foarte puține progrese și o încetinire tot mai evidentă. Prin urmare, în contextul tragic generat de războiul din Ucraina, statele membre ale UE au considerat oportun să reasigure regiunea cu privire la voința lor politică de a-și îndeplini angajamentul de integrare asumat la summitul de la Salonic din 2003, oferind câteva semnale importante și partenerilor descurajați din Balcanii de Vest. În special, în decembrie 2022, Bosnia și Herțegovina [2] a fost nominalizată oficial ca țară membră de către Consiliul European, în timp ce în aprilie 2023, Parlamentul European a confirmat mult așteptata scutire de vize pentru Kosovo [3].

În acest din urmă caz, Comisia Europeană dăduse de mult timp un aviz pozitiv privind acordarea dreptului de liberă circulație în spațiul Schengen pentru cetățenii săi, însă țara balcanică a fost blocată mult timp din cauza opoziției unor state membre în Consiliul UE. Până la eliminarea istorică și recentă a vizelor, cetățenii din Kosovo erau singurii din regiune care nu se bucurau de dreptul la liberă circulație, restricție care va lua sfârșit în cele din urmă abia în ianuarie 2024.

Bosnia și Herțegovina, pe de altă parte, și-a obținut mult așteptata candidatură la UE ca răspuns la criza internațională, dar fără să fi făcut progrese vizibile în ceea ce privește solicitările repetate ale Comisiei Europene către elitele politice locale. Până în prezent, pe ordinea de zi au rămas paisprezece puncte, a căror rezolvare este considerată necesară pentru a face să avanseze procesul de integrare. Dimpotrivă, impasul politic din țară, sfâșiată de diviziuni profunde pe criterii etnice și politice, continuă să se agraveze. Cu toate acestea, noul context internațional a convins statele membre ale UE de necesitatea de a da un semnal clar cu privire la investiția politică a Bruxelles-ului în stabilitatea instituțională și în viitorul european al Bosniei.

Impulsionată de noi nevoi, politica de extindere a UE a căpătat din ce în ce mai mult o dimensiune de securitate în ultimele luni. Începând cu 2004, UE avea deja un mandat explicit de protejare a securității Bosniei și Herțegovinei, atribuit de Organizația Națiunilor Unite, prin gestionarea operațiunii militare EUFOR Althea. Cu toate acestea, prezența militarilor din statele membre însărcinate cu menținerea păcii în țară a fost redusă treptat, în timp, de la 6 000 la 600[4]

Noi provocări politice și geopolitice emergente

Într-un moment în care UE era din ce în ce mai puțin convinsă de urgența de a trebui să ofere țării o perspectivă pe termen lung, dacă nu prin accelerarea, cel puțin prin eficientizarea procesului de integrare a Bosniei și Herțegovinei și a întregii regiuni, problema dimensiunii geopolitice a extinderii a devenit din ce în ce mai centrală pe agenda europeană. În ciuda angajamentului și a inițiativei politice a unor țări precum Germania, principalul arhitect și forță motrice a așa-numitului "proces de la Berlin", și a încercărilor repetate de a concepe strategii noi și originale de relansare a procesului în ultimii ani, politica europeană de extindere a continuat să își piardă vizibil relevanța pe agenda marii majorități a țărilor UE.

Nici avertismentele repetate cu privire la penetrarea din ce în ce mai mare a Rusiei, Turciei și Chinei în regiune și, prin urmare, apelul la dimensiunea geopolitică a extinderii, nu au fost suficiente pentru a reaprinde cu adevărat interesul politic european de a aduce această veritabilă enclavă în arhitectura politică a UE.

Dimpotrivă, determinarea unor state membre de a bloca procesul, adesea determinată de considerente interne și fără legătură cu progresele sau deficiențele reale ale țărilor în cauză, a reușit să dicteze din ce în ce mai mult politica Uniunii față de această regiune. O situație care s-a cristalizat de mult timp și care este poate cel mai clar și paradigmatic simbolizată de odiseea politică a Macedoniei de Nord. Țara a fost candidată încă din 2005, dar s-a trezit blocată mai întâi de conflictul de 20 de ani dintre Grecia și Grecia în privința numelui (rezolvat prin decizia Skopje de a schimba denumirea constituțională a țării din "Macedonia" în "Macedonia de Nord", în urma acordurilor de la Prespa din 2018), apoi de preocupările Franței și acum de cererea Bulgariei de a include minoritatea bulgară printre cele menționate oficial în constituția macedoneană. În pofida deschiderii negocierilor, politicienii și opinia publică macedoneni sunt

în mare măsură neîncrezători în promisiunile de integrare și la fel de puțin dispuși să se supună unor noi reforme în numele unui viitor european perceput ca fiind nebulos [5].

În orice caz, în februarie 2022, cadrul internațional s-a transformat radical. Inițial, invazia rusă a generat o mare îngrijorare cu privire la posibila deschidere a unui al doilea front în Balcanii de Vest, o zonă de fricțiune de lungă durată între sferele de interes euroatlantic și rusesc [6] În primele săptămâni ale conflictului, alarma a fost resimțită în special în Bosnia și Herțegovina, unde populația locală este încă profund traumatizată de conflictul vechi de 30 de ani.

În etapele ulterioare, Serbia a fost cea care s-a aflat în dificultate, angajată într-un delicat și din ce în ce mai inconfortabil joc de echilibru între Occident și Moscova, principalul aliat al Belgradului în jocul privind soarta Kosovo. După izbucnirea ostilităților, presiunea europeană și americană asupra Serbiei pentru a se conforma sancțiunilor împotriva Rusiei și, în general, politicii externe și de securitate europene a crescut exponențial. Deși marja de manevră în politica externă sârbă s-a redus drastic, strivită de confruntarea militară și geopolitică în curs, premierul sârb Aleksandar Vucic a reușit până acum să evite o ruptură cu Moscova, afirmându-și dreptul la o linie politică autonomă în tradiția iugoslavă [7].

Invazia Ucrainei a avut, de asemenea, repercusiuni vizibile asupra relațiilor bilaterale nerezolvate dintre Serbia și Kosovo, angajate de ani de zile într-un proces de normalizare a relațiilor facilitat de Uniunea Europeană, dar marcat și de o lungă perioadă de impas. După începerea invaziei rusești, a existat o reaprindere evidentă a tensiunilor între Pristina, care și-a declarat independența în 2008, și Belgrad, care continuă să considere Kosovo parte integrantă a teritoriului său național. Tensiunile au izbucnit în toamna anului 2022 în așa-numitul "război al plăcilor", care în anumite etape a condus la temeri privind o revenire a confruntării lente dintre cele două părți [8]

Impulsionat de necesitatea de a arăta un răspuns decisiv și credibil, Înaltul Reprezentant pentru politica externă a UE, Josep Borrell, a lansat, după ani de inerție, o nouă inițiativă diplomatică mai convinsă, care a generat mari așteptări și un acord bilateral încheiat în martie 2023 la Ohrid, în Macedonia de Nord, acceptat formal, dar nesemnat încă de părți, provocând un nou scepticism cu privire la posibilitatea depășirii zidului la zid [9]

Impresia este că, în general, comunitatea internațională lucrează mai ales în efortul de a coopta Serbia pentru a o distanța de Rusia, în loc să mențină o poziție clară în fața ambiguității politice în dialogul privind Kosovo, ca și în celelalte dosare deschise. La rândul său, guvernul kosovar condus de Albin Kurti nu pare dispus să facă compromisuri în ceea ce privește principala problemă rămasă pe masă, și anume crearea imediată a unei Asociații a municipalităților sârbe, un instrument de protecție a minorității sârbe, percepută de Pristina ca o amenințare latentă la adresa propriei sale statalități neterminate.

Suspiciunile Pristinei sunt alimentate și mai mult de sprijinul acordat de Belgrad liderului politic al Republicii Srpska (RS), Milorad Dodik, care continuă să amenințe cu secesiunea entității sale și, prin urmare, cu prăbușirea structurii fragile definite de acordurile de la Dayton, pe care se sprijină cu greu pacea în Bosnia și Herțegovina. Și în acest caz, situația a început deci să se deterioreze din nou, în ciuda injecției de încredere și securitate care ar fi trebuit să vină după acceptarea candidaturii europene în decembrie anul trecut.

În mod paradoxal, în cursul anului 2022, la tensiunea continuă alimentată de elita politică din RS s-a adăugat agravarea crizei relațiilor dintre componentele bosniacă și croată din cealaltă entitate constitutivă a Federației Bosniei și Herțegovinei, tot ca urmare a intervenției

controversate a Înaltului Reprezentant al Comunității Internaționale (OHR) Christian Schmidt. Acesta din urmă, cu scopul de a debloca formarea guvernului în Federație, a recurs în mod repetat la utilizarea Puterilor de la Bonn ale OHR – atribuite OHR de către Consiliul de implementare a păcii din Bosnia și Herțegovina încă din 1997 pentru a rezolva eventualele blocaje instituționale -, marginalizând partidul naționalist bosniac și declanșând puternice controverse privind concesiile făcute componentei croate a țării [10]

Prin urmare, șocul inițial a fost urmat de o fază de normalizare a riscurilor care decurg din noul scenariu internațional. În ansamblu, greutatea a douăzeci de ani de dialog nereușit cu UE s-a impus din nou, strivind opinia publică, centrele de studii și societatea civilă sub greutatea unor sisteme încă incapabile să consolideze procesele demo- cratice și, prin urmare, să contribuie la o reală pacificare post-conflict.

Chiar și ținând cont de condițiile particulare ale fiecăreia dintre țările din regiune, în Balcanii de Vest, clientelismul, corupția și deriva politică spre sisteme din ce în ce mai puțin democratice au generat din nou frustrare și deziluzie în ceea ce privește viitorul și posibilitatea ca procesul de integrare europeană să conducă la o consolidare politică și economică care să asigure o îmbunătățire clară a perspectivelor și a calității vieții. Consecința cea mai vizibilă a acestei situații este faptul că procente tot mai mari din populație au început să privească emigrarea ca pe o soluție individuală la lipsa lor de perspective politice, sociale și economice [11]

Numeroasele propuneri de revitalizare a extinderii către Balcanii de Vest sunt primite în prezent cu tot mai multă răceală atât de clasa politică, cât și de opinia publică locală, fiind percepute din ce în ce mai mult ca un efort tehnico-burocratic gol, fără șanse de rezultate pozitive. Pe de altă parte, pentru o parte a elitelor regionale, jocul la mai multe mese în alianțe în afara UE, fie că este vorba de Rusia, Turcia sau China, în funcție de convenienețe, continuă să dea roade sau cel puțin nu este sancționat fără echivoc. Cazul cel mai izbitor este cel al lui Dodik în Bosnia și Herțegovina [12], care, în ciuda faptului că a fost lovit de sancțiunile americane, rămâne un interlocutor politic perfect obișnuit al comisarului pentru extindere Varhelyi, al premierului ungar Orban[13] și al premierului croat Andrej Plenković [14]

Pe lângă descurajarea elitelor politice locale, care sunt în mod clar inadecvate pentru a face față marilor provocări ale regiunii, există, de asemenea, o frustrare față de Uniunea Europeană și cinismul statelor sale membre. Unanimitatea în procesul decizional european lasă politica de extindere la mila ciclurilor electorale ale fiecăruia dintre cei Douăzeci și Șapte: indiferent de greutatea politică și de validitatea motivelor sale, fiecare membru al "clubului" este văzut ca un interlocutor care poate zădărnici în mod arbitrar eforturile colective.

Nu lipsesc alte exemple îngrijorătoare – de asemenea, exterioare extinderii – care arată cât de oportuniste și, prin urmare, inconsecvente pot fi pozițiile statelor membre ale UE. Profitând de expulzarea Rusiei din Consiliul Europei, guvernul kosovar a inițiat în urmă cu un an o cerere de aderare la organizația regională, cerere care, pentru a fi acceptată, necesită avizul pozitiv a două treimi din statele membre. În aprilie, Consiliul de Miniștri al celor patruzeci și șase de state membre a aprobat cererea Pristinei cu treizeci și trei de voturi pentru, cinci abțineri (Grecia, Slovacia, Moldova, Ucraina și Bosnia și Herțegovina) și șapte împotrivă (Ungaria, Spania, Cipru, România, Azerbaidjan, Georgia și, bineînțeles, Serbia) [15]

Din poziția exprimată de statele membre ale Consiliului se poate observa complexitatea politicii externe europene: Ungaria, care recunoaște și Kosovo, a votat împotrivă. Dintre cele cinci state membre UE care nu au recunoscut independența Kosovo, Spania, Cipru și România

au confirmat poziția extremistă, în timp ce Grecia și Slovacia s-au abținut, arătând deschidere față de viitorul fostei provincii autonome, recunoscută de celelalte douăzeci și două de state membre UE.

Este clar că, fără depășirea procesului decizional bazat pe unanimitate, cel puțin în etapele intermediare ale procesului de extindere, politica UE față de vecinătatea sa strategică nu își va recăpăta credibilitatea în fața țărilor candidate și va rămâne prizoniera unor veto-uri continue, mai mult sau mai puțin arbitrare[16] Problema rolului geopolitic al unei regiuni fragile și complexe precum Balcanii de Vest rămâne pe masa UE, dar instrumentele decizionale actuale sunt în mod clar inadecvate pentru a face față provocărilor și a culege oportunitățile incontestabile pe care le oferă această regiune.

În absența unei schimbări de direcție, concurenților externi ai UE le va fi în continuare ușor să provoace diviziuni și contraste, împiedicând apariția unei linii puternice și clare în gestionarea relațiilor cu regiunea. În ultimii ani, în principal Rusia și aliații săi locali au fost cei care au stimulat instabilitatea politică, în viitor "divide et impera" ar putea fi chinezii și, ocazional, și americanii [17]. În ultimii ani, nu au lipsit ocaziile pentru dezacorduri sensibile între SUA și UE în abordarea lor față de Balcanii de Vest, în timp ce doar atunci când au acționat în mod concertat au obținut rezultate semnificative [18]

Impresia este că în regiune, cel puțin până în prezent, nimeni nu este cu adevărat conștient de consecințele pe termen lung ale transformării radicale a contextului internațional. Deocamdată, încercarea de a regândi extinderea ca instrument în politica de securitate nu pare să genereze schimbări substanțiale. În timp ce la Kiev și la Chișinău, capitolele acquis-ului comunitar sunt examinate cu hotărâre în vederea deschiderii negocierilor până anul viitor, în Balcanii de Vest domină un pesimism adânc înrădăcinat și impresia că noii candidați nu au înțeles încă ce îi așteaptă. Sentimentul comun este că ucrainenii vor descoperi în curând că integrarea europeană este de fapt o himeră și că există prea multe motive împotriva continuării extinderii Uniunii.

Extinderea, de fapt, nu poate avea loc fără o transformare radicală a țărilor candidate. Cel mai clar exemplu în acest sens este reforma sistemului judiciar, pe care aproape toate țările candidate trebuie să o abordeze pentru a asigura funcționarea statului de drept pentru cetățenii lor, ceea ce reprezintă o condiție prealabilă pentru aderarea la UE. Reforma de anvergură care este în curs de desfășurare în Albania de câțiva ani, care produce primele rezultate încurajatoare, a dus la înlăturarea unei mari părți a judecătorilor în funcție: o alegere radicală, dar necesară, având în vedere gradul de corupție din sistemul judiciar din această țară. Evident, nicio clasă politică nu ar fi luat vreodată o măsură atât de drastică fără presiunea convinsă și regulată a Comisiei Europene [19].

Pentru a reda încrederea în viitor unor populații încercate de 30 de ani de războaie și de transformări radicale în domeniul politic, economic și social care le-au pus la încercare, și pentru a proceda la reformele necesare integrării europene, avem nevoie de angajamentul consecvent al instituțiilor europene, hotărâte să facă să înțeleagă elitelor politice locale că vremea tacticii a trecut și că au acum în față interlocutori capabili să reconfigureze viitorul spațiului politic comun.

Din păcate, procesul de integrare europeană nu produce într-o perioadă scurtă de timp rezultate frapante care să facă evident pentru societatea civilă, în mod simplu, avantajul politic al apartenenței. În plus, reglementările UE la care țările din regiune trebuie să-și armonizeze sistemele sunt destul de limitate în domeniile care pot oferi o îmbunătățire rapidă a calității vieții

cetățenilor. De aceea, este esențial să se evite confuzia cu privire la responsabilitățile și rezultatele procesului de integrare europeană.

Oferirea de garanții de securitate astăzi Ucrainei ca și Bosniei-Herțegovina sau Kosovo este un obiectiv important, nu numai pentru prioritățile strategice ale UE, ci și pentru a răspunde preocupărilor cetățenilor țărilor din regiune a căror existență este (încă) amenințată. Cu toate acestea, trebuie să evităm riscul ca, în fața actualei crize internaționale, natura politicii de extindere să fie răsturnată, iar relația dintre UE și țările candidate, atât din Balcanii de Vest, cât și din Parteneriatul Estic, odată regândită exclusiv în termeni de securitate, să ajungă să nu producă consolidare democratică, dezvoltare economică și armonizare a reglementărilor, ci doar o aliniere politică de conveniență, insuficientă pentru a crea o integrare europeană deplină, așa cum se tem mulți cetățeni din regiune.

Referințe bibliografice;

1. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/european-council-conclusions-on-ukraine-the-membership-applications-of-ukraine-the-republic-of-moldova-and-georgia-western-balkans-and-external-relations-23-june-2022/ ↑
2. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/ ↑
3. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/14/kosovo-council-presidency-and-european-parliament-agree-on-visa-free-travel/ ↑
4. https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea_en ↑
5. https://www.iemed.org/publication/re-examining-two-key-accession-processes-the-cases-of-north-macedonia-and-serbia/ ↑
6. https://carnegieendowment.org/politika/89600 ↑
7. https://carnegieendowment.org/politika/89600 ↑
8. https://www.dw.com/en/serbia-balances-between-russia-and-the-west/a-41854351 ↑
9. https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en ↑
10. https://www.rferl.org/a/bosnia-schmidt-protests-sarajevo-election-laws/32344797.html ↑
11. https://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/2020-Emigration-from-the-Western-Balkans.pdf ↑
12. https://www.reuters.com/world/europe/bosnian-serb-leader-dodik-charged-over-defying-peace-envoys-decisions-2023-08-11/ ↑
13. https://n1info.ba/english/news/bosnias-dodik-meets-varhelyi-and-orban-in-budapest/ ↑
14. https://balkaninsight.com/2022/01/18/croatian-president-calls-dodik-partner-amid-bosnian-electoral-crisis/ ↑
15. https://balkaninsight.com/2023/04/24/kosovo-passes-first-step-to-council-of-europe-membership/ ↑
16. https://carnegieeurope.eu/2022/06/20/what-has-stopped-eu-enlargement-in-western-balkans-pub-87348 ↑

17. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653621/EXPO_STU(2020)653621_EN.pdf ↑
18. https://www.iemed.org/publication/the-european-union-and-the-kosovo-challenge/ ↑
19. https://europeanwesternbalkans.com/2022/06/16/despite-its-weaknesses-the-vetting-process-remains-the-reform-of-paramount-importance-in-albania/