PERSPECTIVA EUROPEANĂ A STATELOR DIN BALCANII DE VEST: ÎNTRE „OBOSEALA EXTINDERII” ȘI INTEGRAREA EUROPEANĂ

USTIAN Adrian,
student, Universitatea de Studii Europene
din Moldova

Rezumat

În ceea ce privește parcursul european al statelor din Balcanii de Vest, Uniunea

Europeană transmite că s-ar afla într-o perioadă de „oboseală a extinderii”. Riscurile întârzierii integrării statelor din această regiune profund marcată de războaiele de după destrămarea Iugoslaviei sunt semnificative, în mod special în privința creșterii influenței economice și politice în regiune a unor state precum Turcia, Federația Rusă și China. După blocarea negocierilor de aderare pentru Albania și Macedonia de Nord, în noiembrie 2019, Comisia Europeană a lansat o serie de propuneri pentru îmbunătățirea Politicii de Extindere în Balcanii de Vest, punându-se accentul pe cooperarea intraregională, creșterea credibilității decidenților politici în asumarea reformelor și mai multă predictibilitate. Din punctul de vedere al României, stabilitatea în regiunea Balcanilor de Vest este foarte importantă, fiind sprijinită integrarea europeană în funcție de meritele individuale ale fiecărui stat în implementarea reformelor. Conferința privind Viitorul Europei reprezintă o oportunitate de a relansa proiectul construcției europene, oferind statelor din Balcanii de Vest o perspectivă corectă, credibilă și concretă cu privire la integrarea europeană.

Cuvinte-cheie: *integrare europeană, Balcanii de Vest, Politica de Extindere, europenizare, „oboseala extinderii”.*

THE WESTERN BALKANS' EUROPEAN PERSPECTIVE: BETWEEN 'ENLARGEMENT FATIGUE' AND EUROPEAN INTEGRATION

Summary

As regards the European course of the Western Balkan states, the European Union reports that they are in a period of "enlargement fatigue". The risks of delaying the integration of states in this region deeply scarred by the wars since the break-up of Yugoslavia are significant, particularly in view of the growing economic and political influence in the region of states such as Turkey, the Russian Federation and China. After accession negotiations for Albania and Northern Macedonia stalled in November 2019, the European Commission launched a series of proposals to improve enlargement policy in the Western Balkans, with a focus on intra-regional cooperation, increased credibility of policymakers in taking ownership of reforms and greater predictability.

Keywords: *European integration, Western Balkans, Enlargement Policy, Europeanization, "enlargement fatigue".*

Decizia președintelui francez Emmanuel Macron de a bloca deschiderea negocierilor de aderare pentru Albania și Macedonia de Nord, în noiembrie 2019, a suscitat surprindere și indignare în anumite capitale europene, fiind calificată de președintele Comisiei Europene de la acea dată, Jean-Claude Juncker, drept „o mare greșeală”. Liderul de la Élysée a susținut însă nevoia de reformare a întregii Politici de Extindere a Uniunii Europene, considerând că este nevoie de o regândire profundă a viziunii cu privire la viitorul construcției europene, înainte de a putea primi noi state member [1]. Izbucnirea crizei sanitare și economice generate de pandemia cu noul coronavirus a schimbat radical agenda politică la nivel european, iar principalul obiectiv al guvernelor din Balcanii de Vest a devenit gestionarea crizei. Uniunea Europeană a mobilizat

un pachet de 3,3 miliarde de euro pentru a sprijini statele din Balcanii de Vest în vederea gestionării efectelor pandemiei. Cu toate acestea, dincolo de dificultățile generate de pandemie, contextul politic nu a evoluat nici el în sens pozitiv. În noiembrie 2020, Bulgaria a blocat deschiderea negocierilor de aderare cu Macedonia de Nord. Conform părții bulgare, limba oficială a Macedoniei de Nord este doar un dialect regional al limbii bulgare, interpretare respinsă de autoritățile de la Skopje. Cu toate că Bulgaria sprijină la nivel principial integrarea europeană a statelor din Balcanii de Vest, aceasta fiind și una dintre prioritățile președinției bulgare a

Consiliului UE în 2018, disputa identitară și lingvistică a fost considerată suficient de importantă pentru a bloca temporar aderarea Macedoniei de Nord [2]. Regiune profund marcată de experiența tragică a războaielor de după destrămarea Iugoslaviei, parcursul european al Balcanilor de Vest este unul complicat, cu perioade de evoluții pozitive, dar și cu perioade de încetinire și chiar regres. Disputele intraregionale, ca și disputele cu state deja membre ale Uniunii Europene, au ridicat probleme semnificative, atât pentru decidenții politici din regiune, cât și pentru instituțiile europene. Întârzierea integrării a (re)atras influența din ce în ce mai crescută a statelor terțe, unele dintre acestea cu interese mai vechi, precum Federația Rusă sau Turcia, altele cu implicare mai recentă, precum China.

Două concepte au fost folosite pentru a explica aceste dificultăți de integrare a statelor din Balcanii de Vest în Uniunea Europeană. Conceptul de „oboseală a extinderii" a fost definit de Anna Szolucha drept „ezitarea sau refuzul de a oferi statutul de stat membru al Uniunii Europene pentru state noi (...) în perioada imediat următoare finalizării unui val de extindere" [3]. Procesul de integrare europeană demonstrează ciclicitatea acestei „oboseli", în cazul Balcanilor de Vest fiind direct legat de nevoia de internalizare a efectelor extinderii în spațiul postcomunist din Europa Centrală și de Est [4]. Din multe puncte de vedere, succesul „europenizării" și integrării fostelor state comuniste din Europa Centrală și de Est a fost considerat un model transferabil în Balcanii de Vest.

Cu toate acestea, cele două procese au avut evoluții diferite, „oboseala" generată de extindere în Europa Centrală și de Est putând fi una dintre cauzele ce au limitat „europenizarea" statelor din Balcanii de Vest. Dificultățile în integrarea statelor din Balcanii de Vest au dus la contestarea atât a conceptului de „europenizare", cât și a capacității Uniunii Europene de a fi o „putere normativă" [5] în regiune. După succesul din Europa Centrală și de Est, instituțiile europene par a fi nevoite să „regândească" criteriile și instrumentele politicii de extindere. În acest sens, analizând cazul statului Bosnia și Herțegovina, autori precum Iordan Gheorghe Bărbulescu și Miruna Troncotă propun conceptul de „europenizare limitată", sugerând că există un risc semnificativ al intrării într-un cerc vicios pentru statele din Balcanii de Vest [6].

Uniunea Europeană s-a (auto)definit ca un actor normativ în pacificarea și democratizarea statelor din Balcanii de Vest, utilizând Politica de Extindere ca, teoretic, cel mai bun instrument de politică externă pe care îl are la dispoziție, utilizând instrumente de soft power [7] pentru a „europeniza" aceste state și a le apropia de comunitatea europeană [8]. Din acest motiv, riscurile unui eventual insucces al Uniunii Europene în integrarea statelor din Balcanii de Vest sunt majore, nu doar din perspectiva creșterii influenței Federației Ruse, Chinei sau Turciei în regiune, ci mai ales în ceea ce privește credibilitatea construcției europene ca vector al democratizării și modernizării.

Obiectivul acestui material este de a oferi o privire de ansamblu referitoare la starea actuală a procesului de integrare europeană a statelor din Balcanii de Vest, pornind de la

specificitățile atât ale regiunii ca bloc eterogen, cât și ale fiecărui stat în parte. De asemenea, vor fi prezentate reformele propuse de către instituțiile europene prin Politica de Extindere, din perspectiva consecințelor asupra regiunii analizate, fiind pus accentul pe obiectivele setate pentru fiecare stat candidat sau potențial candidat. Nu îl ultimul rând, va fi inclusă o scurtă analiză privind obiectivele și interesele altor actori geopolitici în Balcanii de Vest

Propunerile Comisiei Europene pentru îmbunătățirea Politicii de Extindere în Balcanii de Vest Adoptată la Summitul UE-Balcanii de Vest din 6 mai 2020, Declarația de la Zagreb a reiterat sprijinul fără echivoc al statelor membre UE pentru integrarea europeană a țărilor din Balcanii de Vest. În ceea ce privește criza generată de pandemia cu noul coronavirus, s-a pus accentul pe nevoia de unitate și de solidaritate, cele două părți subliniind importanța colaborării în gestionarea efectelor pandemiei. Asistența statelor membre UE va trebui legată de progrese tangibile în reformare socioeconomică și respectarea statului de drept, țările din Balcanii de Vest angajându-se să respecte valorile, regulile și standardele comunității europene. Cooperarea regională va trebui legată direct de eforturi concrete în vedere reconcilierii atât între statele din regiune, cât și în raport cu state din afara Balcanilor de Vest [9].

Contextul pandemic, cât și investițiile economice ale statelor terțe în regiune, au demonstrat nevoia ca instituțiile europene să ofere sprijin statelor din Balcanii de Vest pentru refacerea economică și tranziția spre o economie verde și digitală. Astfel, Planul Economic și de Investiții, lansat în 2020, își propune să aducă economiile din Balcanii de Vest mai aproape de Piața Unică europeană, prin stimularea cooperării și comerțului intraregional. Conectarea economică intraregională presupune ca statele din regiune să-și asume reforme fundamentale, inclusiv prin crearea unei piețe unice regionale, pornind de la acquis-ul comunitar. Aceasta ar crește semnificativ investițiile străine în regiune, oferind în același timp sprijin în vederea depășirii diferendelor dintre state, inclusiv din perspectiva relațiilor dintre Serbia și Kosovo.

Din punct de vedere al digitalizării, statele din Balcanii de Vest ar urma să respecte strategia digitală a Uniunii Europene, în vederea integrării mai facile în Piața Unică. Obiectivul, pe termen mediu și lung, al acestei apropieri economice între UE și statele din Balcanii de Vest este să ofere un sprijin concret în vederea integrării în comunitatea europeană, dar și să reducă influența unor actori terți în regiune. Cu toate acestea, Comisia Europeană a reiterat că principalul obstacol pentru dezvoltarea economică a statelor din regiune este legat de respectarea principiilor statului de drept și combaterea corupției endemice. Democrația și respectul pentru drepturile fundamentale ale omului nu reprezintă doar o condiție a integrării europene, ci și o sursă în vedere redresării economice post-criză pandemică [10].

Cooperarea regională reprezintă, din punctul de vedere al Comisiei Europene, cel mai important instrument pentru asigurarea dezvoltării economice și sociale pentru statele din Balcanii de Vest. Astfel, formate de cooperare precum Acordul de Liber Schimb Central European (CEFTA), Consiliul de Cooperare Regională sau Comunitatea pentru Transport au rezultate palpabile. Crearea unei Zone Economice Regionale (Regional Economic Area) ar 12 permite creșterea atractivității economiilor din regiune pentru investițiile străine și accelerarea integrării europene [11].

Propunerile Comisiei Europene pentru îmbunătățirea Politicii de Extindere, lansate în februarie 2020, se bazează pe câteva principii-cheie: mai multă credibilitate din partea decidenților politici în asumarea reformelor; mai multă voință politică în vederea integrării europene, atât din partea decidenților, cât și la nivel societal; un proces de negociere mai dinamic; predictibilitate. Dincolo de obligațiile și așteptările UE în raport cu statele candidate,

Uniunea își asumă respectarea principiilor „meritocratice” și a criteriilor obiective [12]. Pornind de la aceste principii, Consiliul a decis să deschidă negocierile de aderare cu Albania și Macedonia de Nord în martie 2020, Comisia prezentând în luna iulie a aceluiași an propunerile de direcții de negociere.

În ceea ce privește celelalte state din regiune, negocierile cu Muntenegru și Serbia au progresat, în timp ce în cazul Bosniei și Herțegovinei a fost propus un plan comprehensiv de reforme. În cazul Kosovo, progresul a fost limitat, chiar dacă autoritățile de la Pristina au continuat să-și declare angajamentul pentru integrarea europeană [13].

„Pachetul de extindere” 2020 subliniază care sunt principalele reforme pe care statele din regiune trebuie să le implementeze. În primul rând, respectarea statului de drept prin independența actului de justiție. Dacă Albania și Macedonia de Nord au făcut progrese în acest sens, în Bosnia și Herțegovina sau Serbia nu a fost înregistrat niciun progres. Corupția reprezintă în continuare o reală problemă pentru dezvoltarea economică a tuturor statelor din regiune, chiar dacă în Albania și Macedonia de Nord au existat semnale încurajatoare. Din punct de vedere al instituțiilor democratice, este încă nevoie de reforme care să asigure consolidarea procesului electoral și separarea puterilor în stat.

Din punct de vedere economic, progrese în crearea unei piețe competitive, care să poată face față competiției de pe piața unică, au fost identificate în Albania, Muntenegru și Serbia, în timp ce Bosnia și Herțegovina, Kosovo și Macedonia de Nord au făcut doar progrese limitate. Înainte de izbucnirea pandemiei cu noul coronavirus, ratele de creștere economică ale statelor din regiune erau mai ridicate decât media UE, însă decalajul în raport cu piața unică rămâne încă departe de convergența reală. Pandemia va afecta probabil diferit economiile din regiune, durata și severitatea recesiunii post-pandemie putând reprezenta un factor foarte important în evoluția parcursului european de la stat la stat. Dincolo de intervențiile și investițiile actorilor terți, UE rămâne cel mai mare partener comercial al statelor din Balcanii de Vest, reprezentând 82,9% din exporturi și 61,8% din importuri. Companiile din UE reprezintă 73% din investițiile străine directe din regiune. Din punct de vedere al respectării standardelor și normelor europene, statele din regiune sunt moderat pregătite. În cazul Serbiei, Comisia Europeană a remarcat apropierea acestei țări de China în contextul pandemiei, în timp ce restul statelor din regiune au respectat în linii mari pozițiile UE în relațiile cu terții [14].

„Pachetul de extindere” 2020 se încheie cu o serie de recomandări, aplicabile atât pentru întreaga regiune, cât și pentru fiecare dintre statele din Balcanii de Vest. Astfel, remarcând că o Politică de Extindere credibilă rămâne o investiție geostrategică în vederea asigurării păcii, stabilității, securității și dezvoltării întregii Europe, Comisia Europeană a invocat evoluții recente pentru a motiva nevoia de îmbunătățire a procesului de extindere. În Muntenegru, declararea intenției de a adera la Uniunea Europeană este dublată de implementarea de reforme și politici publice. În Serbia însă, dincolo de declarațiile politice, guvernul trebuie să investească mai mult în obținerea de rezultate obiective și comunicarea mai puțin ambiguă cu instituțiile europene. Macedonia de Nord și Albania au făcut progrese relevante în atingerea obiectivului strategic de integrare europeană, în timp ce Bosnia și Herțegovina trebuie să implementeze reforme structurale profunde, inclusiv din punct de vedere constituțional. În cazul Kosovo, perioada de incertitudine politică trebuie depășită, iar procesul de implementare a reformelor revigorat [15].

În Discursul privind Starea Uniunii Europene din 16 septembrie 2020, Ursula von der Leyen, președintele Comisiei Europene, a reiterat importanța parcursului european pentru statele din Balcanii de Vest, subliniind că „Viitorul întregii regiuni este în Uniunea Europeană.

Împărtășim aceeași istorie, împărtășim același destin. Balcanii de Vest sunt parte a Europei – nu doar o oprire pe Drumul Mătăsii”31 (sublinierea autorului). Dincolo de aceste viziuni politice destul de optimiste, situația politică a statelor din Balcanii de Vest rămâne una foarte complicată. Întârzierea integrării europene poate acutiza riscurile creșterii influenței economice și politice a unor state precum Turcia, Federația Rusă sau China, iar criza economică generată de pandemie poate accentua dependența unora dintre statele din regiune de sprijin financiar și economic extern, care nu întotdeauna înseamnă în mod obligatoriu sprijin din partea statelor membre ale Uniunii Europene. Cu toate acestea, previziunile nu trebuie să fie nici excesiv de pesimiste. Conferința privind viitorul Europei reprezintă o oportunitate de a relansa proiectul construcției europene, oferind statelor din Balcanii de Vest o perspectivă corectă, credibilă și concretă cu privire la integrarea europeană, depășind paradigma „oboselii extinderii”. Dincolo de pericolul creșterii influenței actorilor terți în regiune, colaborarea dintre Uniunea Europeană și statele din Balcanii de Vest oferă beneficii concrete pentru ambele părți. Din perspectiva UE, succesul integrării statelor din această regiune poate reprezenta o (re)confirmare a succesului proiectului european, dar și o (re)afirmare a capacității UE de a juca un rol important ca actor normativ în europenizarea statelor foste comuniste. Pentru statele din Balcanii de Vest, integrarea cu succes în Uniunea Europeană va aduce atât beneficii semnificative din punct de vedere al democrației și al statului de drept, dar mai ales din punct de vedere al creșterii prosperității cetățenilor.

Referințe bibliografice:

1. EU blocks Albania and North Macedonia membership bids, disponibil la: https://www.bbc.com/news/worldeurope-50100201.
2. Una Hajdari, Tongue-tied: Bulgaria’s language gripe blocks North Macedonia’s EU path. Sofia holds up start of membership talks over linguistic dispute, disponibil la: https://www.politico.eu/article/bulgaria-northmacedonia-eu-accession-talks-language-dispute
3. Anna Szoulcha, „The EU and Enlargement Fatigue: Why Has the European Union Not Been Able to Counter Enlargement Fatigue”, Contemporary European Research, nr. 6, 2010, pp. 1-16.
4. John O`Brennan, „`On the Slow Train to Nowhere?`. The European Union, `Enlargement Fatigue` and the Western Balkans”, European Foreign Affairs Review, vol. 19, nr. 2 (2014), pp. 221-242.
5. Ian Manners, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr. 2, pp. 235-258.
6. Iodan Gheorghe Bărbulescu, Miruna Troncotă, „The Ambivalent Role of the EU in the Western Balkans - “Limited Europeanisation” between Formal Promises and Practical Constraints. The Case of BosniaHerzegovina”, Romanian Journal of European Affairs, vol. 12, no. 1, martie 2021, pp. 5-26, disponibil la: http://rjea.ier.gov.ro/wp-content/uploads/articole/RJEA_2012_vol12_no1_The-Ambivalent-Role-of-the-EU-inthe-Western-Balkans_2.pdf
7. Joseph Nye, Soft Power: The Means to Success in World Politics, Public Affairs, 2005.
8. Iordan Gheorghe Bărbulescu, Miruna Troncotă, „EU` ”Laboratory” in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of

Bosnia and Herzegovina", Revista Española de Ciencia Política, no. 31, martie 2013, pp. 63-99.
9. Zagreb Declaration, 6 May 2020, disponibil la: https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagrebdeclaration-en-06052020.pdf
10. Commission Communication on an Economic and Investment Plan for the Western Balkans, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf
11. European Commission, 2020 Communication on EU enlargement policy, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargementpolicy_en.pdf
12. European Commission, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf
13. European Commission, 2020 Communication on EU enlargement policy, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargementpolicy_en.pdf
14. European Commission, 2020 Communication on EU enlargement policy, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargementpolicy_en.pdf
15. European Commission, 2020 Communication on EU enlargement policy, disponibil la: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20201006-communication-on-eu-enlargementpolicy_en.pdf