ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ 26.10.2023 | Стіне Клаппер & Рене Шлее & Дарина Дьоблер

На автопілоті далеко не заїдеш

Західні Балкани потребують більшої інтеграції регіону в ЄС. Необхідно зламати динаміку «очікування Брюсселя».

Відеозапис модерації засідання Ради Безпеки ООН Еді Рамою нещодавно облетів не лише екрани смартфонів. За своє суверенне лідерство й різкі «наїзди» на Росію прем'єр-міністр Албанії отримав міжнародне визнання. Крім членства в Раді Безпеки, уряд Албанії зміг продемонструвати здатність рішуче діяти у зовнішній політиці, 2020 року головуючи в ОБСЄ, а також у 2022-му приймаючи перший саміт ЄС та держав Західних Балкан. 16 жовтня в Тірані відбулася міжнародна зустріч глав урядів Берлінського процесу. Однак саміт здається лише *паралельним заходом* для того, про що насправді має йтися, а саме: послідовна, серйозна і чітка політика розширення ЄС.

Берлінський процес бере початок з 2014 року, з того часу, коли Комісія Юнкера виключила з порядку денного розширення ЄС. Платформа, в якій, разом із шістьма державами Західних Балкан, беруть участь дев'ять членів ЄС і Велика Британія, а також інституції ЄС та регіональні ініціативи, стала певною мірою проміжним етапом. А проте ця платформа також була тим, що здавалося тоді можливим як зобов'язання перед регіоном. Цей процес водночас не мав на меті стати альтернативою вступу до ЄС для країн Південно-Східної Європи, а радше забезпечити їхній політичний, економічний і соціальний прогрес через регіональну інтеграцію, що зрештою допоможе цим країнам підготуватися до вступу до Євросоюзу. І все ж вплив ініціативи залишився обмеженим.

Якщо звернути увагу на процес зближення регіону, то в наступні роки домінувала так звана політика малих кроків, зволікання й блокування з боку урядів країн ЄС. На відміну від попередниці, комісія під керівництвом Урсули фон дер Ляєн загалом не відкидала розширення. 2019-й, тобто рік її вступу на посаду, став, імовірно, найгіршим періодом інтеграційної політики в регіоні, коли ЄС не розпочав переговорів про вступ ані з Албанією, ні з Північною Македонією. Це було зумовлено насамперед

внутрішньополітичними мотивами країн, які наклали вето, без огляду на політичні процеси та зусилля в регіоні. Наслідки не забарилися: Північна Македонія переживає урядову кризу, а уряди Сербії, Албанії та Північної Македонії просунули свій власний інтеграційний проєкт «Відкриті Балкани», ЄС, натомість, значною мірою втратив довіру в регіоні, від чого досі повністю не відновився.

Берлінський процес не зміг компенсувати розчарування, проте й не призначався для цього. Це не означає, що процес не має успіхів, про які можна й варто розповідати. Акцент його роботи – на економічній співпраці. Основною метою є Спільний регіональний ринок, який не лише важливий для економік регіону, проте є значним кроком до гармонізації *acquis communautaire* ЄС *(надбання спільноти)*, тобто з усіма правами та обов'язками, що є обов'язковими для кожного члена ЄС. І хоча всі шість країн погодилися на поетапне впровадження у 2020 році, імплементація просувається дуже повільно.

Через початкове орієнтування Берлінського процесу на «те, що можна здійснити», вибір питань для переговорів ставав дедалі більш технократичним і обмеженим

Через початкове орієнтування Берлінського процесу на «те, що можна здійснити», вибір питань для переговорів ставав дедалі більш технократичним і обмеженим. В першу чергу, накопичення невирішених конфліктів перешкоджає суттєвому прогресу в регіональній інтеграції, що є особливо складною відправною точкою для майбутньої зустрічі. З огляду на наявне двостороннє напруження стосунків між Сербією і Косово, здавалося, було б успіхом, якби всі глави урядів були присутні в Тирані.

Але саме у зв'язку з цим ініціатива має два важливих позитивних моменти, на яких слід особливо наголошувати і які мають велике значення для європейської політики в регіоні після завершення процесу. По-перше, недооцінювати значення рівноправної співпраці між усіма країнами Західних Балкан не можна. За роки існування Берлінського процесу регулярні зустрічі стали новою нормою. Враховуючи теперішню ескалацію в цьому регіоні, надзвичайно важливим було створення форматів, які передбачають збір за одним столом урядів усіх шести країн Західних Балкан. Співпраця на основі рівноправ'я та представництво є визначальними елементами Берлінського процесу, на відміну від таких ініціатив, як «Відкриті Балкани». У цьому контексті варто вітати факт, що нова редакція Берлінського процесу зробила «Відкриті Балкани» непотрібними з 2022 року.

Недооцінювати значення рівноправної співпраці між усіма країнами Західних Балкан не можна

По-друге, нова редакція Берлінського процесу передбачає більшу залученість та ініціативу з боку країн Західних Балкан. У регіоні саміт проводиться вперше. Важливо, щоб країни Західних Балкан більше ідентифікували себе з процесом і вимагали більшого простору для розвитку. Це особливо важливо, якщо ця відповідальність у регіоні також супроводжуватиметься іншим видом визнання з боку ЄС. Риторика «рівних можливостей» в процесі, для якого характерна ієрархія кандидатів і спільнот, не є достатньою. Однак країни – члени ЄС мають визнати управління шести країн Західних Балкан – визнати в сенсі передбачуваності та ясності відповідних наслідків для зближення з ЄС.

З іншого боку, навіть попри ці правильні дії, Берлінський процес може бути лише *одним із* елементів нового підходу до співпраці між ЄС, його членами та країнами Західних Балкан. Процес усе ще є тимчасовим рішенням. Відповідно, на цьому етапі, коли знову спостерігається рух у напрямку реформування ЄС та інтеграції в ЄС, слід зосередитися на більш амбітному проєкті: розширенні ЄС. Досі він страждав від того, що Євросоюз не дотримувався домовленості «реформи за прогрес». Такі держави, як Албанія, Косово і Північна Македонія, що об'єктивно досягали прогресу у своїх інтеграційних зусиллях (Північна Македонія навіть змінила свою назву), стояли на місці. Сербія, якою керує дедалі більш авторитарний президент Александар Вучич, не змогла розгорнути нові сторінки перемовин, але отримала непропорційно позитивну оцінку у звітах ЄС про прогрес.

Політика розширення не стала дуже успішною для використання свого потенціалу як рушія перетворень, спрямованих на зміцнення демократії та верховенства права. Водночас потрібно змінити спосіб поводження з автократами. Той факт, що в інтересах уявної стабільності з ними поводяться як із партнерами, ставлять їх у рівні умови з демократичними урядами, а в деяких випадках навіть надають преференції, виявився не тільки неправильним, але й цілком контрпродуктивним. Саме підтримка цих сил призвела до зростання націоналізму, а також і небезпеки нестабільності, що можна спостерігати на прикладі конфлікту між Сербією і Косово. Етнонаціоналізм – не примара XX століття, а реальний феномен, якому в зовнішній політиці має протистояти ЄС. Євросоюз –

єдиний варіант для процвітаючого майбутнього для країн Західних Балкан, у цьому сумнівів немає. Проте хибним є висновок, що всі особи, які ухвалюють рішення в регіоні, переслідують таку спільну благородну мету.

Серйозна політика розширення має передбачати санкції у випадку нехтування фундаментальними європейськими цінностями

Серйозна політика розширення має передбачати санкції у випадку нехтування фундаментальними європейськими цінностями. Ідеї *поетапного вступу* або багаторівневого членства можуть стати в нагоді в цьому контексті, за умови, що метою для всіх залишиться повноцінне членство. Більш послідовний підхід також має фундаментальне значення, оскільки нові члени ЄС мають бути демократично стійкими. Прийняття неліберальних режимів до Євросоюзу не може бути в інтересах ані Берліна, ні Брюсселя.

Загарбницька війна Росії проти України призвела до переоцінки політики розширення. Вона відображає злам часів, хоча не повною мірою. Європейський континент сьогодні не такий, яким був 2014 року під час зародження Берлінського процесу, коли столиці країн – членів ЄС були поглинуті внутрішніми проблемами і, очевидно, припускали, що Західні Балкани залишатимуться з ЄС навіть без серйозної європейської прихильності до інклюзивності, демократії та верховенства права, себто до послідовної політики розширення. Сьогодні бачимо, що розраховувати на це не варто було. Безумовно, слід вітати той факт, що німецькі та європейські політики поступово вимикають режим автопілота у своїй політиці стосовно країн Південно-Східної Європи. Скорочення залежності від визначеного курсу, як, наприклад, політика умиротворення, що досі практикувалася у стосунках із Сербією, є доречним. Варто вітати імпульси, на кшталт нещодавно опублікованої доповіді з ініціативи урядів Німеччини та Франції, в якій у конкретних термінах описується, яким чином посилити здатність ЄС діяти, як підготувати його до розширення і як консолідувати верховенство права і демократичну легітимність всередині Євросоюзу.

Поки що Берлінський процес приніс обмежений прогрес. Більше визнання, ініціативи та поступова інтеграція регіону були б корисними в політиці розширення, щоб зламати попередню динаміку «очікування Брюсселя».

Як досвідчений господар, прем'єр-міністр Албанії Еді Рама гідно

проводить перемовини. Для того щоб забезпечити не лише правильну картинку, але й досягти прогресу в інтеграції як всередині регіону, так і з ЄС, німецька дипломатія має розглядати саміт глав урядів Берлінського процесу як початок рішучого перелому в політиці розширення Євросоюзу.

Переклад з німецької Ірини Савюк

Стіне Клаппер

Стіне Клаппер (Stine Klapper) очолює офіс Фонду ім. Фрідріха Еберта в Албанії. Раніше вона працювала у Фонді в Бангкоку та Скоп'є.

Рене Шлее

Рене Шлее (René Schlee) очолює регіональний офіс Фонду ім. Фрідріха Еберта «Діалог Південно-Східна Європа» в Сараєво. До цього він відповідав за регіональні офіси в Північній Македонії та Косово.

Дарина Дьоблер

Дарина Дьоблер (Darina Döbler) – соціологиня та проектна асистентка у Фонді ім. Фрідріха Еберта в Албанії.