



Eastern Europe Studies Centre  
Est. 2006

# LIETUVOS INTERESAI VAKARŲ BALKANUOSE IR ES PLĖTROS PERSPEKTYVOS

Analitinė publikacija

**DR. LINA STRUPINSKIENĖ**

## *Santrauka*

Dėl geografinio artumo ir svarbios strateginės pozicijos Vakarų Balkanų regiono stabilumas yra nepaprastai svarbus euroatlantinei erdvei, tačiau pastaruoju metu nerimą kelia ten pastebimas demokratijos nuosmukis, auganti socialinė ir etninė įtampa ir aktyviau veikiantys išorės veikėjai (ypač Rusija ir Kinija, bet taip pat Turkija, Jungtiniai Arabų Emyratai). Nenuostabu, kad ES diskurse nuo 2018 m. tai labiausiai ir akcentuojama – pagrindine priežastimi, kodėl ES reikėtų grįžti į regioną, tampa saugumo iššūkiai. Lietuvai šis regionas svarbus todėl, kad jame veikia jos užsienio politikai reikšmingi veikėjai – nestabilumas Balkanuose reikštų ES ir NATO silpnėjimą ir neišvengiamai sumažėjusį dėmesį Lietuvai aktualioms Rytų partnerystės šalims.



LINA STRUPINSKIENĖ 2008 m. baigė bakalauro studijas VU TSPMI, 2009 m. Utrechto universitete įgijo konfliktų studijų ir žmogaus teisių magistro laipsnį. Nuo 2010 m. stažavosi Tarptautiniame baudžiamajame tribunole buvusiai Jugoslavijai, dirbo generalinio prokuroro kabinete su Bosnijos Serbų Respublikos prezidento Radovano Karadžičiaus byla. 2015 m. VU TSPMI apgynė disertaciją „Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusiai Jugoslavijai įtaka susitaikymui Bosnijoje ir Hercegovinoje“. Šiuo metu yra VU TSPMI direktoriaus pavaduotoja studijoms, institute dėsto kursus, susijusius su karinių konfliktų analize, pereinamojo laikotarpio teisingumu ir susitaikymu. L. Strupinskiene priklauso Europos kovos su mišriomis grėsmėmis kompetencijos centro Vakarų Balkanų ekspertų grupei („Hybrid CoE“, Helsinkis). Jos domėjimosi sritis – Vakarų Balkanų regionas.

Šioje analitinėje publikacijoje aptariami trys galimi tolesnės ES plėtros scenarijai – greita plėtra, trumpalaikis delsimas ir plėtros atidėjimas neribotam laikui arba visiškas nutraukimas, ir nurodoma, kokias pasekmes jie galėtų turėti trimis šalių grupėms – jau besiderančioms Serbijai ir Juodkalnijai, netrukus derybas pradėsiančioms Albanijai ir Šiaurės Makedonijai ir potencialioms šalims kandidatėms Kosovui ir Bosnijai ir Hercegovinai. Paaiškinti pateikiamos rekomendacijos Lietuvai: a) aktyviai reikšti politinę paramą tolesnei plėtrai geriau išnaudojant jau egzistuojančius formatus; b) atidžiai prižiūrėti besiderančių šalių progresą, siekiant apsisaugoti nuo nepasirengusių valstybių (kurios galėtų tapti Rusijos ar Kinijos interesų Trojos arkliais ES) priėmimo, bet kartu užtikrinti įtikinamą plėtros perspektyvą (sukuriant aiškią ir teisingą nuobaudų bei paskatų sistemą); c) teikti techninę paramą besiderančioms ir greitai derybas pradėsiančioms valstybėms siūlant vertingą savo transformacijos patirtį ir ekspertines žinias; d) skatinti ES politikos suvienodinimą Balkanuose ir Rytų partnerystės šalyse ir taip prisidėti prie gilesnės abiejų regionų integracijos, politikos skaidrumo ir kaštų mažinimo; e) stiprinti regiono išmanymą ir telkti ekspertizę Lietuvoje, įtraukiant įvairias sektorines ministerijas (ne tik URM): gerosios patirties pavyzdys – Lenkijos URM įkurta Plėtros akademija, jungianti skirtingas ministerijas ir jų turimas kompetencijas.

## Įžanga

Vakarų Balkanų regionas yra vienas didžiausių Europos regionų, kuris vis dar nėra iki galo integruotas į Europos Sąjungą ir NATO (Bosnija ir Hercegovina, Serbija, Kosovas nėra narės). Dėl geografinio artumo ir strateginės pozicijos šio regiono stabilumas yra nepaprastai svarbus euroatlantinei erdvei. Pastaruoju metu vis daugiau nerimo kelia čia stiprėjanti Rusijos, Kinijos, Turkijos ir Persijos įlankos regiono valstybių įtaka, demokratijos nuosmukis, auganti socialinė ir etninė įtampa. Iš dalies dėl to ES plėtros į Vakarų Balkanus idėja buvo dar kartą atgaivinta 2017 m., kuomet tuometis Europos Komisijos pirmininkas Jeanas-Claude'as Junckeris savo metiniame pranešime paminėjo, jog Serbija ir Juodkalnija narystės galėtų tikėtis jau 2025 m.<sup>1</sup>, o 2018 m. vasarį Europos Komisija pristatė strategiją „Įtikinama plėtros perspektyva ir didesnis ES įsipareigojimas Vakarų Balkanų šalims“<sup>2</sup>. Vis dėlto, praėjus daugiau

nei trejiems metams po šios strategijos patvirtinimo, pastebime, jog ES grįžimas į regioną yra sąlyginis ir neatnešė apčiuopiamų rezultatų. Tolstanti realios narystės perspektyva reiškia, kad ES po truputį praranda regione turėtą įtaką. Sąlygiškumo politika veikia gerai, kai narystės kriterijai yra aiškūs, taikomi visiems vienodai, kai jų vykdymas griežtai, bet teisingai prižiūrimas, teikiamos išvados skaidriai komunikuojamos ir nekyla abejonių dėl laukiančio „apdovanojimo“. Deja, šiuo metu taip nėra.

Regione ir toliau stiprėja autoritarinės tendencijos, aštrėja demokratijos kokybės, įstatymo viršenybės, korupcijos, „valstybės užgrobimo“, žodžio ir žiniasklaidos laisvės problemos. Pažymėtina aiškiai blogėjanti situacija Serbijoje. Serbijos progreso partija (SNS) šalį valdo nuo 2012 metų. Patekusi į valdžią ji ėmė palaipsniui varžyti politines ir pilietines laisves bei teises,

nepriklausomą žiniasklaidą, politinę opoziciją ir pilietinės visuomenės organizacijas. Pasaulio demokratijos lygį stebinti tarptautinė organizacija *Freedom House* Serbiją anksčiau priskirdavo pusiau konsoliduotoms demokratijoms, o nuo 2012 m. jos ataskaitose aprašomas palaipsnis demokratijos kokybės nuosmukis. Remiantis naujausia 2021 m. ataskaita, Serbija priskiriama „pusiau laisvoms“ šalims. Kitos Vakarų Balkanų valstybės – Juodkalnija, Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Kosovas, Šiaurės Makedonija – taip pat priskiriamos „pusiau laisvų“ šalių kategorijai. Tik ES narės Kroatija ir Slovėnija priskiriamos „laisvoms“ šalims<sup>3</sup>.

Regionas susiduria su didelėmis ekonominėmis problemomis. Svarbios reformos dažnai atidėliojamos, nes šalys dar nepajėgios atlaikyti konkurencinį ES bendrosios rinkos spaudimą. Jų ekonomikos nepakankamai išsivysčiusios, priklausomos nuo paramos ir paskolų, smarkiai kontroliuojamos valstybės intervencijomis. Privatusis sektorius silpnas, dauguma žmonių dirba valstybinėse įstaigose. Struktūriniai pokyčiai vyksta, tačiau daugiausia apima paslaugų, o ne gamybos sektorių. Trūksta ir adekvačios susisiekimo infrastruktūros, ypač geležinkelių tinklo. Nepaisant to, kad realus nedarbo lygis mažiausias per pastarąjį dešimtmetį (nuo 11,7 % Albanijoje<sup>4</sup> iki 25 % Kosove)<sup>5</sup>, gyventojų nuomone, tai – viena opiausių problemų regione (su šia nuomone sutinkančiųjų procentas svyruoja nuo 39 % Serbijoje iki 56 % Albanijoje ir Kosove<sup>6</sup>), būtent todėl Vakarų Balkanai ypač pažeidžiami dėl masinės emigracijos ir protų nutekėjimo. Remiantis Balkanų barometro duomenimis, kiek daugiau nei trečdalis visų gyventojų rimtai svarsto apie galimybę išvykti, o jų prioritetas yra ES valstybės<sup>7</sup>.

Galiausiai regione stringa susitaikymo ir perėinamojo laikotarpio teisingumo procesai, stiprėja nacionalistinės tendencijos. Nors po karo praėjo jau daugiau nei dvidešimt penkeri metai, dauguma šalių neturi aiškios karo nu-

sikaltimų tyrimų strategijos, karo nusikaltimų teisminiai procesai lėtėja, bylos dažnai politizuojamos, matomas etnis šališkumas. Vis dar ieškoma daugybės dingusių asmenų, stringa bendradarbiavimas tarp buvusios Jugoslavijos valstybių, o be jo neįmanomas sklandus apsikeitimas teismui reikalingais dokumentais, liudininkais ir pan. Be to, vietos žmogaus teisių organizacijos fiksuoja nerimą keliančią karo nusikaltimais apkaltintų asmenų garbinimo tendenciją. Kasmet į regioną sugrįžta vis daugiau bausmes atlikusių karo nusikaltėlių – jie pasitinkami kaip herojai, gauna valstybinius apdovanojimus, yra dažni viešų renginių ir minėjimų dalyviai, garbės svečiai, jų vardais vadinami parkai, gatvės<sup>8</sup>. Atminties ir švietimo klausimai tebėra politizuoti, o tai siejasi su jau minėtomis stiprėjančiomis nacionalistinėmis tendencijomis, ypač akivaizdžiomis Serbijoje, Kroatijoje ir Bosnijoje ir Hercegovinoje ir neretai trukdančiomis sklandžiai bendradarbiauti tarpvalstybiniu lygmeniu. Geriausias to pavyzdys – jau kurį laiką įstrigusios Belgrado ir Prištinos derybos dėl Kosovo statuso. Pastaruoju metu aukščiausio lygio susitikimai atsinaujino, tačiau progreso labai mažai, Serbija griežtai nusiteikusi prieš abipusio pripažinimo galimybę, o Kosovas savo ruožtu atmeta viską, kas neapima pripažinimo.

Viso to rezultatas – stabilumo regione stoka, slopstanti ES įtaka, stiprėjantis euroskepticizmas, išorės veikėjų (ypač Rusijos ir Kinijos, bet taip pat Turkijos, Jungtinių Arabų Emyratų), kurie siūlo saugumo, politines ir karines alternatyvas, suaktyvėjimas. Nenuostabu, kad ES diskurse nuo 2018 m. tai labiausiai ir akcentuojama – pagrindine priežastimi, kodėl ES reikėtų vėl atsigręžti į regioną, tampa saugumo iššūkiai. Atrodo, kad išorės veikėjų strategijos įgalina vietos autoritarinius lyderius ir leidžia jiems manyti, jog jie gali apeiti ES, paramos savo režimui išlaikyti ieškodami kitur (pvz., Kinijoje, kuri pandemijos metu Serbijai tiekė didelius vakcinų kiekius, o ši juos panaudojo savo

įtakai regione stiprinti, siūlydama skiepyti ne tik savus piliečius, bet ir kaimyninių šalių gyventojus). Be to, pastebima savotiška vietos autoritaringų lyderių simbiozė su euroskeptikais pačioje ES: pirmieji nenori plėtros ir argumentuoja, kad Vakarų Balkanuose veši chaosas, o antrieji šią žinutę sėkmingai transformuoja, vietos auditorijas įtikindami, jog Vakarai yra apsimetėliai ir niekada netesės pažado priimti Balkanų valstybes į ES<sup>9</sup>. Stiprėjantis euroskepticizmas pačioje ES ir paskirų ES valstybių narių bandymai blokuoti progresą darančių Balkanų valstybių derybų pradžią silpnina provakarietiškus lyderius regione, suteikdami daugiau įrankių ir legitimumo jų oponentams.

Apibendrinant pažymėtina, kad tiek ES, tiek Lietuvai trumpuoju laikotarpiu svarbi reali plėtros į Vakarų Balkanus perspektyva, o ilguoju laikotarpiu – visiška regiono integracija į ES. Sąjungos plėtra į Vakarų Balkanus padėtų didinti ES įtaką pasaulyje ir stabilizuotą regioną, užtikrindama demokratiją, tvarią taiką ir ekonominę gerovę. Taip būtų mažinama teritorinių konfliktų atsinaujinimo tikimybė ES pašonėje, ribojama destruktivi trečiųjų veikėjų įtaka, minimizuojama terorizmo grėsmė, geriau valdoma legali ir nelegali migracija. Be to, tiek ES, tiek Lietuvai svarbu, kad derybos nebūtų vilkinamos, o prasidėjusios būtų ypač griežtai prižiūrimos, aiškiai nustačius paskatas, nuobaudas ir atsakomybę už progresą. Tai aktualu dėl tarpvalstybinių nesutarimų arba netgi trečiųjų veikėjų interesų perkėlimo į ES (t. y. savotiškų Trojos arklių įsileidimas į ES). Ligšiolinė Lietuvos pozicija Vakarų Balkanų klausimu būtent tokia ir buvo – įvairiomis formomis reiškiami parama tolesnei plėtrai, akcentuojami saugumo interesai ir bendrieji užsienio politikos prioritetai (stiprinti organizacijas, kurioms priklausome, pirmiausia ES ir NATO), o kartu bandoma užtikrinti, kad per greitai nebūtų priimtos nepasirengusios šalys (ypač baiminamasi dėl Serbijos ir ten augančios Rusijos įtakos). Tačiau dėl to, kad mūsų vykdoma politika nuo pat

nepriklausomybės pradžios buvo labiausiai sutelkta į Rytų–Vakarų ašį, Balkanų regionui dėmesio neretai pritrūkdavo. Turime nedaug regiono ekspertų, daugelis jų dirba Užsienio reikalų ministerijoje. Šiuo metu svarbiausia – telkti ekspertizę ir aktyviau bei gerokai daugiau nei iki šiol formuoti savo poziciją ES lygiu ir dvišaliuose santykiuose su Balkanų šalimis, taip prisidedant prie regiono stabilizavimo, nes įtampa Vakarų Balkanuose neišvengiamai reiškia mažesnę ES ir NATO dėmesį Lietuvai itin aktualiai Rytų kaimynystei.

## Šaltiniai ir metodika

Šioje analitinėje publikacijoje apžvelgiama situacija Vakarų Balkanuose ir tolesnės ES plėtros galimybės, žvelgiant iš Lietuvos Respublikos ir ES perspektyvos. Pristatomi ir vertinami trys galimi veiksmų scenarijai – greitos plėtros, trumpalaikio delsimo ir visiško nutraukimo ar atidėjimo neribotam laikui. Kadangi Vakarų Balkanų šalys ganėtinai skirtingos ir yra skirtinguose ES integracijos etapuose, jos skirstomos į tris blokus:

- derybos jau pradėtos – Serbija ir Juodkalnija;
- derybos turėtų prasidėti artimiausiu metu – Šiaurės Makedonija ir Albanija;
- derybos greitai metu neprasidės – Bosnija ir Hercegovina, Kosovas.

Identifikuojamos svarbiausios kiekvieno plėtros scenarijaus rizikos, aptariamoms aktualių veikėjų pozicijos. Pabaigoje pateikiamos rekomendacijos Lietuvos vykdomai politikai. Analitinėje publikacijoje remiamasi antriniais (įvairios tarptautinių organizacijų ir vietos nevyriausybinų organizacijų ataskaitos, akademiniai straipsniai, teminiai politikos dokumentai, EK ataskaitos, visuomenės apklausų duomenys ir kt.) ir pirminiais šaltiniais (interviu su situaciją regione stebinčiomis nevyriausybinėmis organizacijomis; surengta penkiolika interviu: 4 Ser-

bijoje, 4 Bosnijoje ir Hercegovinoje, 3 Kroatijoje, 2 Kosove, 1 Šiaurės Makedonijoje, 1 Juodkalnijoje). Per interviu respondentų teirautasi apie žmogaus teisių, pereinamojo laikotarpio teisingumo ir susitaikymo situaciją regione, pilietinei visuomenei aktualiausias problemas.

Dėl ribotos analitinės publikacijos apimties kiekvienas ES plėtros scenarijus (greitas progresas, trumpalaikis delsimas, atidėjimas neribotam laikui/nutraukimas) kiekvienoje šalių

grupėje detalai nepristatomas, informacija glaustai pristatoma lentelėje (žr. 1 lentelę). Aptariant šalių grupes (kurį laiką besiderančios Serbija ir Juodkalnija, greit pradėsiančios derybas Albanija ir Šiaurės Makedonija, potencialios kandidatės Bosnija ir Hercegovina bei Kosovas) detaliau pristatomas vienas tai grupei labiausiai tikėtinas scenarijus ir paaiškinamos jo keliamos didžiausios rizikos – taip padengiamas visas scenarijų alternatyvų spektras.

## Politikos alternatyvos skirtingoms šalių grupėms ir jų vertinimas

**Serbija ir Juodkalnija: derybos jau pradėtos, tačiau šiuo metu užstrigusios.** Šalys demonstruoja labai nedidelį progresą (žr. 2 lentelę), nauji derybiniai skyriai jau kurį laiką neatveriami. Nors naujausia EK ataskaita apie Serbijos ir Juodkalnijos progresą yra ganėtinai griežta ir joje tiksliai įvardijamos esminės problemos, tačiau iš esmės ES institucijos ar pavienės valstybės narės išsako santūrią kritiką, o realių veiksmų ar nuobaudų nesiima, tarsi tyliai pritardamos tolesniam re-

žimo stiprėjimui ir dar didesniam „valstybės užgrobumui“. Įdomu, kad tokios ES narės kaip Vengrija (ypač premjeras Viktoras Orbanas) ir Slovėnija (ypač premjeras Janezas Janša), atvirkščiai, pritaria kuo greitesniam Serbijos priėmimui į ES. Deja, jų parama neretai nedera su bendra ES politika regione. Pavyzdžiui, Vengrija padėjo pabėgti buvusiam Šiaurės Makedonijos premjerui Nikolai Gruevskiui, kuris savo šalyje kaltinamas rimtais nusikaltimais, o vengrams priklausančios žiniasklaidos

**1 lentelė.** Alternatyvų dėl tolesnių ES plėtros derybų vertinimas

	Bosnija ir Hercegovina ir Kosovas	Albanija ir Šiaurės Makedonija	Serbija ir Juodkalnija
<b>Greitas derybų progresas</b>	Didelė rizika (nepasirengusios, nedemonstruoja progreso)	Maža rizika (pasirengusios, demonstruoja progresą)	Didelė rizika (nepasirengusios, nedemonstruoja progreso)
<b>Trumpalaikis delsimas</b>	Vidutinė rizika (būtina peržiūrėti procesą)	Vidutinė rizika (kol kas valdo prodemokratiškos jėgos, tačiau tai gali ilgai netrukti)	Vidutinė rizika (būtina peržiūrėti procesą)
<b>Atidėjimas ilgam laikui</b>	Didelė rizika (destabilizuojamas regionas, stiprėja tretieji veikėjai)	Didelė rizika (destabilizuojamas regionas, stiprėja tretieji veikėjai)	Didelė rizika (destabilizuojamas regionas, stiprėja tretieji veikėjai)

bendrovės vykdė aktyvią propagandos kampaniją prieš PRESPA susitarimą, kurį rėmė ES ir NATO. Pačioje Serbijoje entuziazmas jungtis prie ES irgi sumažėjęs. Serbija – vienintelė regiono valstybė, kurioje narystę palaiko mažiau nei pusė gyventojų, o net 32 % mano, kad jų šalis niekada neprisijungs prie ES<sup>10</sup>. Kadangi tiek Serbija, tiek Juodkalnija nerodo politinės valios reformuotis, didesnė grėsmė yra jas priimti pernelyg skubotai, aklaie siekiant riboti trečiųjų veikėjų įtaką regione, neatsižvelgiant į realų pasirengimą prisijungti. Svarbiausios greito derybų progreso scenarijaus rizikos:

- Europos Sąjunga taps silpnesnė, labiau pasidalijusi viduje, sunkiau priims sprendimus. Gali nukentėti bendros liberalios ir demokratinės vertybės, įstatymo viršenybės principas. Dėl geografinio artumo ir panašios strateginės pozicijos tikėtina, jog priimtos Serbija ir Juodkalnija gravituos link Višegrado grupės šalių, Slovėnijos, Kroatijos ir stiprins būtent šį bloką, kuris pastaruoju metu darosi vis mažiau liberalus.
- Serbija ir Juodkalnija gali tapti savotiškais Trojos arkliais, padėsiančiais skleisti Rusijos ar Kinijos įtaką ir destabilizuoti situaciją. Abiejose valstybėse Rusija ir Kinija turi didelę įtaką, stiprių kultūrinių, ekonominių, politinių ryšių.
- Dvišaliai Serbijos santykiai su Kroatija (taip pat su Bosnija ir Hercegovina, Kosovu) yra įtempti, neišspręsti nesutarimai gali būti „importuojami“ į ES diskusijas ir apsunkinti solidarumo reikalaujančius bendrus sprendimus.
- Išauga masinės emigracijos ir protų nutekėjimo iš Balkanų šalių į ES rizika – tai silpnins Balkanų regioną (o ES, atvirkščiai, galėtų būti naudinga).

Apibendrinant pažymėtina, kad valdantieji, ypač Serbijoje, nerodo aiškaus noro reformuotis ir ilgainiui prisijungti prie ES, todėl trumpuoju laikotarpiu svarbu aiškiai pripažinti, jog

šiuo metu nėra tinkamai pasiruošusi nė viena iš besiderančių valstybių. Svarbu apibrėžti ES pozicijas ir veiksmus jų atžvilgiu nustatant nuobaudas ir įsipareigojimus, griežtą, aišką, bet teisingą tolesnės derybų eigos priežiūros mechanizmą. Be to, prasminga šalių progresą vertinti atskirai, nebaudžiant vienu už kitų regresą. Tai aktualu Juodkalnijai, kurioje padėtis kiek geresnė nei Serbijoje. Tiek ES, tiek Lietuvai būtų naudingiausia, jei abiejose šalyse būtų daromas apčiuopiamas progresas, įsitvirtintų demokratinės institucijos, tačiau kol kas judama priešinga kryptimi. Jei dabartinė situacija esmingai nesikeis (ES nesiims griežtesnių priežiūros veiksmų), tikėtina, kad ilgainiui Serbija atsidurs panašioje situacijoje, kokioje šiuo metu yra Bosnija ir Hercegovina – ES narystės perspektyva nebebus patraukli paskata demokratizuotis.

**Albanija ir Šiaurės Makedonija: derybų pradžią šiuo metu blokuoja Bulgarija.** Šiaurės Makedonija ir Albanija derybas turėtų pradėti artimiausiu metu. ES institucijos ir dauguma ES valstybių narių palaiko derybų pradžios siekį ir mano, kad procesas turėtų prasidėti kaip įmanoma greičiau. Derybų pradžia vienareikšmiškai pritarė tiek EK, tiek Europos Parlamentas, šiuo klausimu aiškia poziciją yra išsakę ir Vokietijos, Višegrado šalių, Kroatijos, Slovėnijos, Slovakijos, Baltijos šalių ir kitų valstybių vadovai. Vis dėlto derybų pradžią apsunkino dvišaliai ginčai. Istorinius nesutarimus dėl šalies pavadinimo Šiaurės Makedonijai pavyko sėkmingai išspręsti, pasirašius PRESPA susitarimą su Graikija 2018 m. birželį. Nors tai buvo laikoma oficialia derybų stabdymo priežastimi, net pasirašius labai sudėtingą istorinį susitarimą derybų pradžią 2019 m. spalį blokavo Prancūzija, argumentuodama, jog ES pirmiausia reikalingos svarbios vidaus reformos. Tai buvo ypač skaudus smūgis Šiaurės Makedonijai – vyriausybė buvo priversta atsistatydinti ir teko organizuoti pirmalaikius rinkimus. Prancūzijai atsitraukus, šiuo metu derybas yra sustabdžiu-

**2 lentelė.** Metinė EK ataskaita apie Vakarų Balkanų valstybių progresą (2020 m.) (lentelė sudaryta autorės, remiantis EK metine ataskaita<sup>11</sup>)

	Albanija	Šiaurės Makedonija	Serbija	Juodkalnija	Kosovas	Bosnija ir Hercegovina
Viešasis administravimas	nedidelis	nedidelis	nėra	nedidelis	menkas	nėra
Teisėsaugos reformos	pakankamas	pakankamas	nėra	menkas	nedidelis	nėra
Kova su korupcija	pakankamas	pakankamas	nedidelis	menkas	menkas	nėra
Žodžio laisvė	nedidelis	menkas	nėra	nėra	menkas	nėra
Organizuotas nusikalstamumas	pakankamas	nedidelis	nedidelis	nedidelis	menkas	nėra
Pagrindinės teisės ir laisvės	nedidelis	nedidelis	įstatymų bazė gera	nedidelis	įstatymų bazė gera	menkas
Ekonominiai kriterijai	nedidelis	menkas	nedidelis	nedidelis	nedidelis	menkas

si Bulgarija. Pastaroji kaip pretekstą naudoja nesutarimus dėl makedonų etninės tapatybės ir kalbos, nors labiau tikėtina, kad Bulgarijos valdantieji nacionalizmo korta lošia telkdami politinę paramą namuose. Kritiškai tolesnę plėtrą vertina ir Nyderlandai, Danija. Šios šalys kartu su Prancūzija akcentuoja griežtą Kopenhagos kriterijų laikymosi poreikį ir abiejų pusių (tiek ES, tiek Vakarų Balkanų) nepasirengimą. Netikėtas Bulgarijos veto neleidžia prasidėti deryboms jau daugiau nei pusmetį. Nors jau anksčiau buvo aišku, jog egzistuoja tam tikri nesutarimai tarp Bulgarijos ir Šiaurės Makedonijos, Bulgarija niekada neindikavo, kad jie gali tapti derybų blokavimo priežastimi. Pagal daugumos ES šalių narių ir aukščiausių pareigūnų poziciją toks blokavimas yra nepagrįstas ir derybos turėtų būti pradėdamos kuo greičiau. Tokia situacija (kuomet aiškiai daromas progresas ir įgyvendinamos visos derybų pradžia keltos sąlygos, o „apdovanojimas“ vis atidėliojamas) labai kenkia ES patikimumui, demotyvuoja Vakarų Balkanų valstybes ir silpnina provakarietiškus lyderius regione. Žinoma, tiek Albanijai, tiek Šiaurės Makedonijai

prireiks daug laiko, kol jos bus pasiruošusios tapti visateisėmis ES narėmis, tačiau šiandien visos sąlygos pradėti derybas įgyvendintos, o absoliuti dauguma ES valstybių narių, Europos Komisija ir Europos Parlamentas aiškiai pritaria derybų pradžiai. Didžiausios **trumpalaikio delsim** scenarijaus rizikos:

- Prodemokratiškiems lyderiams Albanijoje ir Šiaurės Makedonijoje gali būti vis sunkiau užsitikinti paramą, nes delsimas įgalina jiems oponuojančias prorusiškas ir antiliberalias jėgas (situacija ilgainiui gali tapti panaši į Serbijos).
- ES įtaka silps ne tik Albanijoje ir Šiaurės Makedonijoje, bet ir visame regione, o tai dar labiau diskredituos įtikinamos plėtros projektą.
- Regione ir toliau augs Rusijos, Kinijos, Turkijos ir Persijos įlankos valstybių įtaka.

Situacija Albanijoje ir Šiaurės Makedonijoje per artimiausią pusmetį gali pasikeisti, nes oficiali jų derybų pradžia yra vienas iš Slovėnijos pirmininkavimo prioritetų. Vis dėlto, jei

derybos nebus pradėtos šiemet, gali būti, kad Bulgarijos veto pakeis dar vienas Prancūzijos veto, nes kitais metais šalyje prasidės prezidento rinkimų kampanija, o daugiau nei pusė prancūzų mano, jog Serbijos, Juodkalnijos, Albanijos, Šiaurės Makedonijos, Kosovo ar Bosnijos ir Hercegovinos prisijungimas prie ES baigtųsi blogai arba labai blogai. Įdomu tai, kad naujausiame, labai išsamiaame Prancūzijos gyventojų nuomonės dėl ES plėtros į Balkanus tyrime prieita prie išvados, jog ES plėtros klausimas nėra lemiamas prezidento rinkimuose, o daugelis gyventojų būtų linkę savo poziciją keisti<sup>12</sup>. Taigi, būtų galima spėti, jog tikroji Prancūzijos nepasitenkinimo priežastis yra kita, pavyzdžiui, nenoras, kad priėmus Balkanų šalis į ES galios centras pasislinktų Vokietijos link. Šiaip ar taip, tikėtina, kad per artimiausius metus derybos su šiomis dviem Vakarų Balkanų valstybėmis vis dėlto prasidės, o tai atitiktų tiek ES, tiek Lietuvos interesus. Derantis dėl tolesnės narystės daugiausia dėmesio teks skirti viešojo sektoriaus pertvarkai, pagrindinių piliečių teisių ir laisvių, žodžio laisvės užtikrinimui ir ekonomikos vystymo reformoms. Vėlgi, kaip ir Serbijos bei Juodkalnijos atveju, Lietuvai svarbu, kad progresas būtų griežtai prižiūrimas ir būtų įdiegta patikima nuobaudų ir paskatų sistema. Geriausias būdas tai užtikrinti – patiems aktyviau dalyvauti derybų ir jų prižiūros procesuose.

**Kosovas ir Bosnija ir Hercegovina – potencialios kandidatės.** Abi šalys turi ES narystės perspektyvą, tačiau nėra gavusios šalies kandidatės statuso. Bosnijoje ir Hercegovinoje Stabilizacijos ir asociacijos susitarimas įsigaliojo 2015 m., o Kosove – 2016 m. Deja, šiuo metu šalys susiduria su rimtomis problemomis, kurios neleidžia pasiekti progreso (žr. 2 lentelę). Kosovui labiausiai trukdo neišspręstas dvišalis ginčas su Serbija dėl valstybės statuso (beje, Kosovo nepriklausomybės nepripažįsta net keturios ES šalys narės: Ispanija, Kipras, Rumunija ir Graikija, nors Europos Parlamen-

tas dar 2010 m. yra priėmęs rezoliuciją, raginančią tai padaryti). Bosnija ir Hercegovina labiausiai kenčia nuo priimti reikiamų sprendimų neleidžiančios komplikotos vidaus valdymo sistemos, įtvirtintos Deitono taikos susitarimu. Kalbant apie potencialias Vakarų Balkanų kandidates, ES valstybės narės laikosi panašios pozicijos kaip dėl Albanijos ir Šiaurės Makedonijos. Tos, kurios palaiko greitesnę Šiaurės Makedonijos ir Albanijos integraciją, taip pat palaiko Kosovo ir Bosnijos ir Hercegovinos integraciją, nes mano, kad narystė yra regiono saugumo ir stabilumo garantija, užkertanti kelią vietos konfliktams ir trečiųjų veikėjų įsigalėjimui. Blogiausia, kas galėtų nutikti, tai narystės perspektyvos atidėjimas neribotam laikui – jis reikštų regresą, atitolimą nuo provokarietiško kurso. Būtent todėl reikia imtis aktyvesnių veiksmų ir griežčiau prižiūrėti vykdomas reformas, taikant ir šalims aktualias paskatas. Didžiausios **derybų atidėjimo neribotam laikui** scenarijaus grėsmės:

- Kyla regiono destabilizacijos rizika, netgi gali atsinaujinti ginkluotas konfliktas dėl teritorijų su Serbija (tiek Bosnijos ir Hercegovinos serbų dalyje, tiek Kosove šiaurinėje dalyje).
- Gresia ES ir NATO įtakos, patikimumo tarptautinėje arenoje sumažėjimo pavojus.
- Gali sustiprėti pavojingi tretieji veikėjai regione, pavyzdžiui, padrąsinta ES ir NATO nesėkmės Balkanuose Rusija gali pradėti dar aktyviau veikti ir Rytų partnerystės šalyse.
- Situacija gali dar labiau paskatinti emigraciją, nusivylusiems piliečiams nebematant perspektyvų savo šalyje.
- Gali išaugti ekologinių katastrofų ES pašonėje tikimybė. Regione aktyviau investuojant Kinijai rengiami dideli infrastruktūriniai projektai, statomos gamyklos, kurios pasižymi didele tarša, gerokai mažesniais saugumo reikalavimais. Kinija laikoma atsakinga už ne vieną regiono įvykusią ekologinę nelaimę.



Nei Bosnija ir Hercegovina, nei Kosovas šiuo metu nėra pasirengę pradėti derybas. Abiejuose valstybėse reikalinga didžiulė politinė valia, lyderystė ir drąsūs, kūrybiški sprendimai. Kalbant apie Kosovą, nepaprastai svarbus Serbijos politinio elito geranoriškumas, apie Bosniją ir Hercegoviną – konsensuso tarp serbų, kroatų ir bošniakų lyderių paieškos, siekiant kartu išėiti iš susidariusios sudėtingos susipriešinimo situacijos, kurioje beveik neįmanomos jokios didesnės reformos. Čia taip pat svarbus ir ES, kaip tarpininkės, moderatorės, vaidmuo. Vis dėlto mažai tikėtina, kad artimiausiu (penkerių metų) laikotarpiu situacija esmingai keisis<sup>13</sup>.

## Rekomendacijos

Lietuvos užsienio politika pastaruosius trisdešimt metų buvo labiausiai koncentruojama į Rytų–Vakarų ašį. Ir nenuostabu, nes dauguma mūsų diplomatinė ir užsienio politikos tikslų sieti būtent su Vakarais (prisijungti prie ES ir NATO, užimti ten svarbią poziciją) arba Rytais (išsilaisvinti iš Rusijos įtakos zonos, apsiginti, įgyti energetinę nepriklausomybę, prisidėti prie Rytų partnerystės šalių demokratizacijos ir europeizacijos). Šie tikslai ilgą laiką dominavo politinėje darbotvarkėje, todėl kitoms kryptims likdavo mažai energijos ir išteklių. Vis dėlto vertinant geografiškai, istoriškai ir kultūriškai Vakarų Balkanų valstybės yra svarbi Europos dalis, su kuria Lietuvą sieja daug panašumų. Pavyzdžiui, turime bendrą posovietinės transformacijos patirtį, provakarietišką kursą ir siekiame geriau integruotis į euroatlantines struktūras. Ankstesni ES plėtros etapai tik sustiprino ES, kaip globalios veikėjos, statusą, padėjo naujoms narėms, įskaitant Lietuvą, tvariai vystytis. Taigi, mums, kaip ganėtinai nesenai Sąjungos narei, puikiai suprantančiai integracijos vertę, svarbu demonstruoti solidarumą. Be to, regione vyksta procesai, aktualūs mūsų nacionaliniams interesams – tai ES ir NATO plėtra, bendros saugumo ir gynybos politikos

raida. Jei plėtra į Vakarų Balkanus nepavyktų, būtų pakirstas ES ir NATO patikimumas, o tai Lietuvai būtų nenaudinga. Regionas ganėtinai greitai taptų pažeidžiamas dėl destruktivos trečiųjų veikėjų veiklos, nekontroliuojamos ar prastai kontroliuojamos migracijos, silpnos ekonomikos ir su tuo susijusios emigracijos. Kuo didesnės problemos ir nestabilumas Vakarų Balkanuose, tuo mažiau energijos ir dėmesio ES ir NATO galės skirti mums tokiai svarbiai Rytų partnerystei. Atitinkamai trečiųjų veikėjų įtakos stiprėjimas Balkanuose sustiprintų jų įtaką ir Lietuvos kaimynystėje.

Nepaisant ES plėtros į Vakarų Balkanus aktualumo, kol kas Lietuva nevaizduoja jokio svarbesnio vaidmens regione. Paprastai argumentuojama, kad Vakarų Balkanai geografiškai toli, ekonominiai ryšiai ar darbo jėgos judėjimas minimalus, trūksta išteklių ir regioną išmanančių ekspertų. Vis dėlto, turint galvoje pirmiau įvardytas priežastis, Lietuva turėtų stiprinti savo poziciją regione, siekti, kad jos atstovai užimtų svarbesnes pozicijas įvairiose ES ir NATO institucijose, susijusiose su Vakarų Balkanais ir saugumo politika tame regione. Galutinis tikslas – visateisė šių šalių narystė ES, bet tik tuomet, kai bus įgyvendintos narystės sąlygos. Todėl labai svarbu aktyviau įsitraukti į šalių progreso stebėjimą ir dalytis unikalia savo transformacijos patirtimi, ypač – įstatymo viršenybės, viešojo valdymo, demokratijos kokybės, piliečių laisvių ir teisių, kovos su korupcija ir pereinamojo laikotarpio teisingumo srityse. Svarbiausios rekomendacijos dėl Lietuvos vykdomos politikos:

**1. Aktyviai reikšti politinę paramą tolesnei ES plėtrai į Vakarų Balkanus.** Tam galima išnaudoti įvairias jau egzistuojančias iniciatyvas ir neformalias grupes, kurios remia tolesnės plėtros idėją, padeda išlaikyti proceso dinamiką ir narystės perspektyvos patikimumą (pvz., Plėtros draugų grupė, ES Dunojaus regiono strategija, Trijų jūrų iniciatyva). Trijų

jūrų iniciatyva ypač vertinga, nes daug jos narių yra Balkanų kaimynystėje ir aktyviai veikia regione. Jei Vakarų Balkanų šalys būtų priimtos į ES, labai tikėtina, kad jos prisijungtų prie šios iniciatyvos, nes jau ir dabar jų institucijų ir verslo atstovai kviečiami į kai kuriuos renginius. Didesnis Balkanų įtraukimas skatintų bendradarbiavimą su Centrinės Europos valstybėmis, ypač tomis, kurios remia plėtrą. Lietuvai tai aktualu dėl kelių priežasčių. Pirma, Vakarų Balkanuose veikia mūsų užsienio politikai svarbūs veikėjai (JAV, Rusija, Kinija, ES, NATO), ten susikerta didžiųjų valstybių interesai, todėl mums būtų nenaudinga, jei euroatlantinis projektas užstrigtų. Antra, nestabilumas Vakarų Balkanuose neišvengiamai reiškia mažesnę dėmesį mums aktualioms Rytų partnerystės šalims, todėl svarbu rodyti lyderystę ir palaikyti įtikinimą plėtros perspektyvą.

- 2. Parama neturi būti besąlygiška.** Siekiant apsisaugoti nuo nepasirengusių šalių priėmimo, paskatinti didesnę pačių Vakarų Balkanų šalių suinteresuotumą ir progresą ir net apsisaugoti nuo galimo Rusijos veikimo pasinaudojant Serbija, Juodkalnija ar Bosnija ir Hercegovina, svarbu aktyviau prisidėti prie griežto, bet teisingo besiderančių šalių progreso stebėjimo: a) raginti, kad EK ataskaitos būtų siejamos su naująja ES plėtros metodika, atitinkamai struktūruojant pačias ataskaitas, įvertinant progresą kiekvienoje srityje (angl. *clusters*), numatant aiškias nuobaudas, paskatas ir įsipareigojimus ateičiai (su aiškiais terminais ir atsakomybe); b) laikytis pozicijos, kad susitaikymo ir pereinamojo laikotarpio teisingumo klausimai yra visos tarptautinės bendruomenės reikalas, todėl Vakarų Balkanų valstybėms būtina turėti aiškią regioninę ir nacionalinę politiką, kaip toliau įgyvendinti pereinamojo laikotarpio teisingumą, apimančią aiškiai numatytas užduotis, kaip judėti pirmyn, užtikrinant skaidrų karo nusikaltimų tyrimą,

faktais grįstą atminties politiką, subalansuotą švietimo reformą, efektyvų regioninį bendradarbiavimą; c) geriau išvystyti paskatų sistemą, šalių progresą siejant su apčiuopiama nauda trumpuoju laikotarpiu. Realiai narystės perspektyvai vis tolstant, provakarietiški ir proeuropietiški politikai regione praranda paramą ir vis daugiau kritinių argumentų įgyja euroskeptikai. Paskatų sistema galėtų leisti šalims, išpildžiusioms tam tikrus reikalavimus, turėti bent dalinę prieigą prie struktūrinių fondų ir dalyvauti sprendimų priėmimo procesuose pačioje ES. Pavyzdžiui, įgyvendinus tam tikras sąlygas Vakarų Balkanų šalims būtų galima suteikti visišką prieigą prie vidinės ES rinkos ir faktinių sąjungų – muitų, energetikos, bankų, skaitmeninės; leisti dalyvauti tam tikrose sektorinėse ES politikos srityse (pvz., euro, Šengeno, PESCO); palaipsniui vis labiau įtraukti į ES institucijų veiklą (pvz., rinkti atstovus į Europos Parlamentą, iš pradžių be balso teisės; leisti deleguoti atstovus į Europos regionų komitetą ar Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetą ir pan. Tokia sistema esmingai prisidėtų prie Vakarų Balkanų šalių socializacijos, nuimtų slegiantį emocinį svorį nuo narės ir nenarės skirties, stiprintų derybų patikimumą ir duotų apčiuopiamą naudą jau dabar.

- 3. Teikti techninę paramą besiderančioms valstybėms siūlant dalytis savo pačių transformacijos patirtimi.** Lietuva galėtų imtis lyderystės ir proaktyviai siūlyti savo patirtį arba imtis stebėti progresą (teikdama rekomendacijas) tam tikrose srityse, kuriose esame sukaupe vertingų ekspertinių žinių – pavyzdžiui, viešojo sektoriaus transformacijos, tvaraus natūralių išteklių naudojimo, naudojimosi struktūriniais fondais, energetikos, žemės ūkio srityje, taip pat ne mažiau regionui aktualiais protų nutekėjimo ir masinės emigracijos valdymo, talentų susigrąžinimo, kovos su dezinformacija klausimais.

**4. Stiprinti ryšius tarp Balkanų ir Rytų partnerystės šalių.** Abiejų regionų šalys turi svarbių panašumų. Ukraina, Moldova, Sakartvelas, kaip ir Vakarų Balkanų šalys, yra silpnos demokratijos, jose būtinos demokratijos stiprinimo, įstatymo viršenybės užtikrinimo iniciatyvos. Abiem regionams vienodai aktualios ekonomikos stiprinimo, energetinės nepriklausomybės, tvaraus išteklių naudojimo, susisiekimo iniciatyvos. Didesnis koordinavimas ir ES politikos harmonizavimas skatintų abiejų regionų integraciją, galėtų suveikti kaip papildoma paskata Rytų partnerystės šalims, prisidėtų prie įvairios ES vykdomos politikos skaidrumo (daugiau koordinavimo, daugiau panašumų, daugiau veiksmingų standartizuotų praktikų), netgi padėtų mažinti administravimo kaštus ES.

**5. Telkti ekspertizę.** Norint aktyviau dalyvauti diskusijose apie Vakarų Balkanų regioną, būtina stiprinti ekspertinį regiono išmanymą Lietuvoje. Iki šiol mūsų domėjimosi sritis buvo Rytų partnerystės regionas, tačiau svarbu plėsti žinių lauką pradedant nuo Užsienio reikalų ministerijos, bet įtraukiant ir įvairias kitas sektorines ministerijas (pvz., susisiekimo, energetikos, teisingumo, krašto apsaugos, vidaus reikalų). Tai bus ypač aktualu, kai prasidės derybos su Šiaurės Makedonija ir Albanija ir teks detaliai paruošti Lietuvos pozicijas įvairiais (ne tik saugumo ir užsienio politikos) klausimais. Gerosios patirties pavyzdys – Lenkijos URM 2015 m. įkurta Plėtros akademija<sup>14</sup>, jungianti skirtingas ministerijas ir jų turimas kompetencijas.

## Nuorodos

- <sup>1</sup> Jean-Claude Juncker, „State of the Union Address“, September 13, 2017, Brussels, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165).
- <sup>2</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Ištinama plėtros perspektyva ir didesnis ES įsipareigojimas Vakarų Balkanų šalims“, Strasbūras, 2018 2 6, COM(2018) 65 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=COM:2018:0065:FIN>
- <sup>3</sup> Freedom House, „Democracy Under Siege“, 2021, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.
- <sup>4</sup> Statista, „Unemployment rate from 1999 to 2020“, žiūrėta 2021-07-14, <https://www.statista.com/statistics/453933/unemployment-rate-in-bosnia-herzegovina/>, <https://www.statista.com/statistics/444445/unemployment-rate-in-albania/>, <https://www.statista.com/statistics/440532/unemployment-rate-in-serbia/>, <https://www.statista.com/statistics/510247/unemployment-rate-in-macedonia/>, <https://www.statista.com/statistics/808795/unemployment-rate-in-montenegro/>.
- <sup>5</sup> The World Bank, „Country Overview: Kosovo“, žiūrėta 2021-07-16, <https://www.worldbank.org/en/country/kosovo/overview#3>.
- <sup>6</sup> Regional Cooperation Council, „Balkan Barometer 2021: Public Opinion Analytical Report“, June 2021, <https://www.rcc.int/pubs/122/balkan-barometer-2021-public-opinion>.
- <sup>7</sup> „Balkan Barometer 2021: Public Opinion Analytical Report“.
- <sup>8</sup> Youth Initiative for Human Rights, „War Criminals in Public Life“, 2015–2019, nepublikuota ataskaita (organizacijos leidimas naudoti gautas).
- <sup>9</sup> BiEPAG, „Policy Brief: EU Enlargement in the Western Balkans in a Time of Uncertainty“, September, 2016, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/EU-Enlargement-in-the-Western-Balkans-in-a-Time-of-Uncertainty.pdf>.
- <sup>10</sup> „Balkan Barometer 2021: Public Opinion Analytical Report“, 44.
- <sup>11</sup> Europos Komisijos ataskaitoje progresas vertinamas kaip „limited“ (verčiama – menkas), „some“ (verčiama – nedidelis) arba „good“ (verčiama – pakankamas).
- <sup>12</sup> Christine Hübner, Jan Eichhorn, Luuk Molthof, Srđan Cvijić, „It's the EU, not Western Balkan Enlargement“, Open Society Foundations, 2021; [https://www.opensocietyfoundations.org/publications/its-the-eu-not-western-balkan-enlargement#publications\\_download](https://www.opensocietyfoundations.org/publications/its-the-eu-not-western-balkan-enlargement#publications_download)
- <sup>13</sup> Kosove situacija dinamiškesnė nei Bosnijoje ir Hercegovinoje.
- <sup>14</sup> Akademiją įkūrė ir koordinuoja Lenkijos užsienio reikalų ministerija, tačiau į jos veiklą įtrauktos ir sektorinės ministerijos, atsakingos už sritis, kurios aktualios ES narystės derybų procese, pavyzdžiui, krašto apsaugos, žemės ūkio, teisingumo, susisiekimo, ekonomikos, vidaus reikalų ir pan. Akademinė atsižvelgia į EK rekomendacijas ir teikia paramą Vakarų Balkanų valstybių atstovams atitinkamose integracijos proceso srityse, organizuodama trumpalaikius ir ilgalaikius mokymus, dalydamasi gerąja patirtimi. Lietuvos plėtros akademija galėtų būti skirta tik vidaus ekspertinėms žinioms telkti ir pozicijoms rengti, siekiant, kad Lietuva turėtų kaip įmanoma aiškesnę nuomonę ne tik su užsienio politika ir saugumu susijusiais derybiniais klausimais (kuriuos kuruoja URM), bet ir, pavyzdžiui, susisiekimo, energetikos, ekonomikos, teisingumo ir kt. aspektais.