

Politika e zgjerimit të BE-së: erërat vjeshtore të ndryshimeve drejt përparimit?

Author:
Corina Stratulat

Shkup, Gusht, 2022

*Përmbledhje politikash nga Forumi Europeum 2022
Ballkani Perëndimor dhe BE në vitin 2022: çfarë na pret?*

Shkrimi rreth zgjerimit të BE-së në Ballkan është bërë dëshpërues dhe i përsëritur. Njëzet vjet të integritimit evropian nuk kanë sjellë as konvergjencën e premtuar midis vendeve të rajonit dhe vendeve anëtare e as anëtarësimin në BE të të parëve. Në vend të kësaj, rruga e pranimit është bërë gjithnjë e më e mundimshme për vendet kandidatë në Ballkan dhe destinacioni – pra hyrja në BE – gjithnjë e më i paarritshme, duke përfshirë kandidatët kryesorë. Për më tepër, të njëjtat çështje delikate të shtetformimit dhe qeverisjes demokratike në rajon dhe angazhimi i pakujdesshëm ndaj zgjerimit në kryeqytetet e BE-së vazhdojnë të sfidojnë besueshmërinë dhe fuqinë transformuese të politikës.

Lufta në Ukrainë ka ndihmuar kohët e fundit për të ngritur profilin e dosjes duke nxitur një ndjenjë urgjence për të rimenduar angazhimin e Bashkimit me fqinjët e tij. Por diskutimet që pasuan nxorën ide të përziera rreth krijimit të një bashkësie (gjeo)politike evropiane të aleatëve me mendime të ngjashme për t'u përballur më mirë me realitetin e ri të sigurisë me propozime për të rikëndellur procesin e zgjerimit të mëtejshëm të BE-së. Zgjerimi është megjithatë një çështje e vetëqëndrueshme që duhet të trajtohet si e tillë. Mund të përfitojë nga një rivendosje por asnjë sasi reformash nuk do të zëvendësojë përfundimisht mungesën e vullnetit politik të vendeve anëtare për të hapur derën për anëtarë të rinj dhe për të përgatitur aftësinë absorbuese të Bashkimit për këtë qëllim.

Deri më tani ka pak shenja se vendet e BE-së do të vihen në një vijë – të gjitha ato duhet ta bëjnë këtë duke ditur se ende kërkohet unanimitet për çdo hap para drejt zgjerimit. E pastaj, ndoshta – vetëm ndoshta – erërat e ndryshimit do të fillojnë të fryjnë këtë vjeshtë me fjalimin e dytë të Komisionit për Gjendjen e Bashkimit në shtator dhe Samitin e Pragës në tetor.



Ky dokument i shkurt është përgatitur në kuadër të projektit "Ndërtojmë urë për një të ardhme të përbashkët: Sundimi i së drejtës në drejtim të aderimit në BE", i financuar nga Bashkimi Evropian. Përmbajtja e këtij dokumenti është përgjegjësi e vetme e Institutit për politikë evropiane dhe asesi nuk mund të konsiderohet se i përfaqëson qëndrimet dhe pikëpamjet e Bashkimit Evropian.



Rojtarët e paqëndrueshëm të portës

Në korrik të këtij viti, Këshilli më në fund nisi negociatat e pranimit me Maqedoninë e Veriut dhe Shqipërinë. Të dy vendet kishin marrë miratimin për fillimin e bisedimeve të anëtarësimit tashmë në vitin 2020, por Bullgaria më pas kishte vënë veton ndaj miratimit të Kornizës së Negocimit për Maqedoninë e Veriut në lidhje me çështjet e historisë dhe gjuhës. Meqenëse BE i trajton kërkesit e dyshes në 'pako', Shkupi dhe Tirana bashkë u frenuan në udhën drejt pranimit gjatë viteve të kaluara për shkak të mosmarrëveshjes së Maqedonisë së Veriut me Bullgarinë.

Vendimi për t'i lejuar të dy vendet të përparojnë në një rrugë të gjatë drejt anëtarësimit në BE është i rëndësishëm dhe goxha i vonuar. Megjithatë, kjo vjen pasi **Shkupi ra dakord të bëjë kompromis** bazuar në një propozim kontravers francez të hartuar për të bindur Bullgarinë të zhbllokojë rrugën e pranimit të Maqedonisë së Veriut. Protokollin kërkon që Maqedonia e Veriut të ndryshojë Kushtetutën e saj për të njohur pakicën bullgare dhe të vendosë masa që mbrojnë të drejtat e pakicave dhe ndalojnë gjuhën e pretenduar të urrejtjes. Sipas të njëjtit propozim, Bullgaria mban të drejtën e saj për të mos njohur gjuhën maqedonase dhe i kërkon Shkupit të pasqyrojë marrëdhëniet e fqinjësisë së mirë gjatë gjithë negociatave.

Ligjberësit maqedonas miratuan kushtet në marrëveshjen e ndërmjetësuar nga Franca me një diferencë të vogël, pa mbështetjen e opozitës. Miratimi i Parlamentit gjithashtu u vendos përpara kundër **protestave të dhunshme** dhe kritikave të shumta rreth asaj se përfshirja e çështjeve dypalëshe në bisedimet e pranimit po krijonte një precedent të rrezikshëm. Një diskutim i tillë i përhapur krijon një **"festim të trishtuar"** dhe sugjeron se marrëveshja mund të mos rezultojë me një zgjidhje të qëndrueshme. Një nga arsyet është se kjo nuk e pengon Bullgarinë të bllokojë përsëri procesin në të ardhmen. Por edhe pa një veto të re bullgare, Maqedonia e Veriut do të duhet së pari të ndryshojë Kushtetutën e saj përpara hapjes aktuale të kapitujve të parë të negociatave.

Andaj është e paqartë se si parlamenti do t'ia dalë të mbledhë shumicën e kërkuar prej dy të tretash ose nëse **një referendum i mundshëm** do të ndihmojë për të kapërcyer përçarjet mbi këtë çështje në vend. **Elementet anti-BE, të krahut të djathtë ekstrem dhe pro-rusë në Maqedoninë e Veriut janë forcuar** për shkak të këtij episodi dhe mund të shohin një rritje të mbështetjes zgjedhore në zgjedhjet e ardhshme. Nëse qëllimi i Putinit ishte 'të ndante dhe të pushtonte' me qëllim që ta trazonte BE-në sa i përket Ballkanit, zhvillimet e fundit duket se i japin përparësi direkte Rosisë.

Prandaj, rreziku që Maqedonia e Veriut ka lëvizur nga të qënurit një hap afër pranimit në një maratonë në rreth, po qëndron pezull mbi marrëveshjen. Kjo perspektivë e pengon arritjen, veçanërisht duke ditur historinë e gjatë të vendit sa i përket ndodhjes në një gjendje të pezulluar. Së bashku me Shqipërinë, Maqedonia e Veriut u bllokua më parë në vitin 2019 nga Franca dhe Holanda derisa një metodologji e re për negociatat e pranimit u miratua (përsëri), bazuar në propozimet franceze. Përpara kësaj, një mosmarrëveshje e ashpër me Greqinë kishte penguar përparimin e saj për një dekadë deri sa vendi ndryshoi emrin e tij si Maqedoni për të kapërcyer veton e Athinës. Në tërësi, fillimi i bisedimeve të pranimit për Maqedoninë e Veriut ka qenë duke u bërë për 17 vjet tronditëse. Çdo vonesë e mëtejshme, pavarësisht të gjitha koncesioneve që shteti ka pranuar tashmë, është e garantuar se do të ketë ndikime negative në të gjitha aspektet.

Problemi nuk është aq shumë që procesi i zgjerimit është i ngadalshëm, pasi transformimi efektiv mund të dojë kohë. Çështja kryesore është se standardet dhe procedurat e pranuar mbi zgjerimin shpërfillen gjithnjë e më shumë nga vendet anëtare për shkak të konsideratave të lidhura me politikat e tyre të brendshme. Shpeshësia e sulmimit dhe mundësive që kryeqytetet e BE-së të ndërhyjnë dhe ta prishin procesin, shpesh duke kapërcyer opinionin e Komisionit, është rritur gjatë viteve. Deri tani, paqëndrueshmëria e vazhdueshme e kryeqyteteve të BE-së mbi zgjerimin është e dokumentuar mirë¹ dhe priret të pengojë procesin, edhe kur kushtet e vëna janë përmbushur nga vendet aspirante. Gjithashtu, kjo gjë aktualisht po pengon marrëveshjen mbi dhënien e vonuar gjatë kohë të liberalizimit të vizave për Kosovën.

Dinamika të tilla maskojnë mungesën e vizionit të besueshëm për angazhimin e Bashkimit me aleatët e tij në Ballkan. Pse ndryshe BE-ja do të dështonte të konsolidonte hapësirën e saj politike duke lënë jashtë fqinjët ballkanikë nga Konferenca e fundit mbi të Ardhmen e Evropës?² Ato gjithashtu ushqejnë pakënaqësi në rajon³ dhe shtojnë vendet e Ballkanit të kërkojnë alternativa pragmatike në koalicionet rajonale dhe me pushtete të tjera. Atëherë nuk është për t'u habitur që vendet kandidate si Serbia nuk e fshehin miqësinë e tyre me Putinin dhe refuzojnë që të lidhen me sanksionet e BE-së kundër Rusisë.

Problemet e vështira

Megjithatë, ndërsa qasja e afirmuar e vendeve anëtare ndaj dosjes dëmton fuqinë transformuese të politikës, mjetet dhe truket e rafinuara dhe të zgjerimit të vazhdueshëm të Komisionit kanë bërë të qartë kufijtë e tyre. Siç tregojnë vlerësimet e veta, për shkak të gjithë referimeve teknike dhe kushteve komplekse të tij, Komisioni end nuk jep përgjigje rreth asaj se si të konsolidojë demokracinë, të zgjidhë shtetformimin dhe çështjet bilaterale, të krijojë ekonomi funksionuese tregu dhe të pajtojë shoqëritë shumë-etnike të shkatërruara nga lufta në Ballkan.⁴ Sa më shumë që këto çështje delikate të rriten dhe të fillojnë të kushtëzojnë përparimin në procesin e përgjithshëm të zgjerimit, aq më shumë mungesa e përgjigjeve bëhet e dukshme. Gjithashtu nuk ndihmon aspak kur komisioneri i ngarkuar me zgjerimin akuzohet për uljen e kriterëve demokratike për kandidatet në vijë të parë në Ballkan.⁵

Qartazi, reforma nuk është vetëm një çështje rekomandimesh nga BE-ja. Ajo mbështetet gjithashtu në vullnetin dhe zbatimin politik në Ballkan, i cili zor se ushtrohet në shumicën e vendeve. Se si të angazhohemi me udhëheqës autokratikë në rajon, të cilët kanë pak interes në nxitjen e qeverisjes së mirë dhe marrëdhënieve të fqinjësisë së mirë, është një dilemë e vërtetë. Si përfundim, përmbushja e kushteve të anëtarësimit mbetet përgjegjësi e vendeve të Ballkanit. Megjithatë, përkushtimi ndaj një procesi teknik – sado strikt dhe rigoroz qoftë – nuk do të mjaftojë kurrë për të kompletuar Bashkimin Evropian pa një vendosmëri të fortë politike, një vizion të patundur të një të ardhmeje të përbashkët dhe një mbështetje shumë më bujare nga BE.

Sado klishe që mund të tingëllojë, BE-ja duhet të fillojë të bëjë atë që thotë rreth rëndësisë strategjike të zgjerimit.⁶ Kjo është e rëndësishme jo vetëm për përfundimin e suksesshëm të politikës së vazhdueshme ndaj Ballkanit. Është gjithashtu e rëndësishme në mënyrë që perspektiva evropiane e cila këtë qershor u përhap në Ukrainë, Republikën e Moldavisë dhe Gjeorgjisë të mbartë një vlerë reale, jo vetëm

1 P.sh. Balfour, Rosa dhe Corina Stratulat (2015), "EU member states and enlargement towards the Balkans", Bruksel: Qendra e Politikës Evropiane.

2 Emmanouilidis, Janis A. dhe Corina Stratulat (2021), "The Conference on the Future of Europe: Mind the gaps!", Bruksel: Qendra e Politikës Evropiane.

3 P.sh. Jakov Marusic, Sinisa, "North Macedonia's Faith in EU Influence Plummeting, Survey Shows", Balkan Insight, 25 shkurt 2022.

4 P.sh. European Commission, A more credible, dynamic, predictable and political EU accession process – Commission lays out its proposals, 05 shkurt 2020b

5 Wanat, Zosia dhe Lili Bayer, "Olivér Várhelyi: Europe's under-fire gatekeeper", POLITICO, 05 tetor 2021.

6 Stratulat, Corina (2021), "EU enlargement towards the Balkans – Three observations", Brussels: Qendra e Politikës Evropiane.

simbolike. Kievi dhe Cisinau morën statusin e kandidatit në një kohë kur gjendja e punëve në lidhje me Ballkanin hidhte dyshime mbi angazhimin e vendeve anëtare për të zgjeruar 'klubin'. Erdhi gjithashtu në një moment kur **Politika e brendshme e BE-së** po vinte në pikëpyetje aftësinë e Bashkimit për të menduar për zgjerimin e mëtejshëm të formës së tij aktuale, madje edhe nëse ishte fare serioz rreth zgjerimit. Në mungesë të një strategjie të qartë, të mbështetur nga një angazhim i vërtetë politik dhe një model efikas, duke premtuar perspektivën e anëtarësimit në BE, kjo vetëm sa duket të jetë një refleks dhe mund të dështojë.

Mendim të reja?

Kështu, reagimi i fortë që BE ishte i detyruar t'i jepte treshes së aplikantëve të rinj në kontekstin e tanishëm gjeopolitik ka përforcuar një nevojë të gjatë për të rivlerësuar dhe rigjallëruar politikën e zgjerimit në aspekt të përgjithshëm. Propozime të ndryshme reformash tani po konkurrojnë për vëmendje, duke përfshirë krijimin e një sistemi me faza të pranimit në BE në ose krijimin e një komuniteti (gjeo)politik evropian.⁷

Mendime të reja janë për t'u përshëndetur. Megjithatë, metoda e zgjerimit nuk mund të zëvendësojë mungesën e vullnetit politik të vendeve anëtare për të mirëpritur vendet e reja. Procesi do të vazhdon të zvarritej në mënyrë joproduktive. Në qoftë se zgjerimi ka nevojë për rregullim, atëherë ky është rregullimi i vullnetit politik të vendeve anëtare për t'u zgjeruar, por gjithashtu edhe i aftësisë së procesit për të ofruar zgjidhje për çështje të vështira si normalizimi i marrëdhënieve midis Beogradit dhe Prishtinës, bllokimi në Bosnjë-Hercegovinë apo pengesa e udhëheqësve autokratikë në rajon. Këtu duhet të përqëndrohet fokusi i çfarëdo përmirësimi të mundshëm dhe **tensionet e fundit në Kosovën e Veriut** janë një rikujtim i fortë i kësaj gjëje.

Përtej kësaj, meritat e 'qasjes së re' të vitit 2020 nuk janë testuar siç duhet, duke marrë parasysh vonesat në fillimin e negociatave me Shqipërinë dhe Maqedoninë e Veriut. Pikat e forta dhe dobësitë e kësaj reforme ndaj mjeteve dhe metodave të Bashkimit do të bëhen të dukshme tani që/nëse procesi i pranimit i të dy kandidatëve do të zhvillohet siç duhet. Përditësimet e mëtejshme duhet të futen vetëm nëse zbatimi i 'qasjes së re' zbulon se nevojiten ndreqje. Në çdo normë, **Propozimi i Charles Michel për një komunitet gjeopolitik** kumbon me metodologjinë e rishikuar kur i referohet, për shembull, afrimit gradual të vendeve aspiruese në politikat individuale të BE-së, tregjet, dhe programet para se të bashkëngjiten. Kështu, metodologjia e re fillimisht duhet të testohet e jo të përdoret automatikisht.

Sa i përket idesë së Makronit për një komunitet politik, mungesa e detajeve rreth saj ka **ngritur dyshimin** se mund të maskohet si një alternativë për anëtarësim në BE. Këshilli i Qershorit nuk ndihmoi për të hedhur më shumë dritë mbi qëllimin e tij, megjithëse **konkludoi** se "një kuadër i tillë nuk do të zëvendësojë politikat dhe instrumentet ekzistuese të BE-së, veçanërisht zgjerimin". Përfundimisht, në qoftë se nuk bie në ujë dyshimi se propozimi është një alternativë për zgjerimin, diskutimi rreth rimendimit të marrëdhënieve të Bashkimit me kontinentin më të gjerë evropian në kontekstin e luftës duhet të veçohet nga diskutimi mbi reformën e zgjerimit.⁸ Të dyja diskutimet duhet të paraqesin të gjitha specifikat në secilin rast. Samiti i Pragës, i planifikuar në fillim të tetorit nga Presidenca aktuale çeke e Këshillit të BE-së, ka për qëllim të mbledhë liderët e vendeve anëtare dhe vendeve të treta evropiane të interesuara për këtë komunitet politik. Në këtë kuptim, ngjarja mund të dalë një mundësi për të qartësuar idenë dhe për të vlerësuar meritat e saj aktuale.

7 Emerson, Michael; Milena Lazarević; Steven Blockmans; dhe Strahinja Subotić (2021), "A Template for Staged Accession to the EU", Brussels: Centre for European Policy Studies. Herszenhorn, David M.; Hans von der Burchard; dhe Maïa de La Baume, "Macron floats European 'community' open to Ukraine and UK", POLITICO, 09 maj 2022

8 Mucznik, Marta (2022), "The (geo)political community and enlargement reform: two important but separate discussions", Brussels: European Policy Centre.

Neglizhimi i kapacitetit absorbues

Përveç kësaj, përpara se Bashkimi të përpiqet të rishpik zgjerimin, ai duhet të përgatisë aftësinë absorbuese të tij për të siguruar se çdo pranim i ri do të vazhdojë të shkojë krah për krah me një 'thellim' të mëtejshëm të integritetit. Siç vuri re kancelari gjerman Olaf Scholz në një [fjalim](#) në Bundestag këtë qershor, "Ne duhet ta bëjmë Bashkimin Evropian të aftë për zgjerim. Kjo kërkon reformë institucionale." Por, tani për tani, nuk duket se ka shumë oreks midis vendeve anëtare për ndryshime në politikat dhe strukturat e qeverisjes së BE-së, veçanërisht nëse ato sjellin ndryshime në traktate.

Në Këshillin e Qershorit, krerët e BE-së lëshuan vetëm një njoftim të shkurtë rreth Konferencës mbi të Ardhmen e Europës, e cila përfundoi në maj dhe prodhoi një paketë thelbësore të propozimeve të reformës në një rang të gjerë fushash politike. Midis tyre, një thirrje specifike e miratuar në Panelin e Qytetarëve Evropianë mbi politikën e jashtme për "një vizion të fortë dhe strategji të përbashkët për të konsoliduar unitetin dhe kapacitetin vendimmarrës të BE-së, në mënyrë që Bashkimi të përgatitet për zgjerim të mëtejshëm" (rekomandimi # 21) por gjithashtu një rekomandim eksplicit (#21) në [raportin përfundimtar](#) të Konferencës për të prezantuar sërish votimin me shumicë të kualifikuar në politikën e jashtme. Mënjanimi i konsensusit në dosjen e zgjerimit, ku vendet anëtare kanë abuzuar me forcën e vetos së tyre në më shumë se një rast, duket si një rrugë e arsyeshme përpara. Por nuk është ende e qartë pse shtetet anëtare do të pranonin të hiqnin dorë nga kjo e drejtë dhe që të ndodhë një ndryshim i tillë, nevojitet unanimitet.

Në përgjithësi, jo të gjitha institucionet evropiane kanë të njëjtin qëndrim lidhur me reformën. Parlamenti Evropian tashmë i është përgjigjur Konferencës [duke bërë thirrje](#) për një Konventë Evropiane dhe [analizat](#) e vetë Komisionit të propozimeve të Konferencës nuk hedhin poshtë mundësinë e ndryshimit të traktatit. Sa u përket vendeve ku mund të nevojiten propozime të reja legjislative, Presidentja e Komisionit Evropian Ursula von der Leyen [premtoi](#) se do t'i trajtonte në fjalimin e saj rreth gjendjes të Bashkimit në shtator. Megjithatë, vendet anëtare mbeten të përcara sa i përket kësaj çështjeje. Rreth 13 shtete nga Evropa Veriore, Qendrore dhe Lindore tashmë [kanë shprehur kundërshtim](#) për "përpjekje të parakohshme për të nisur një proces drejt ndryshimit të Traktatit", duke argumentuar se krizat e fundit kanë bërë të ditur "se sa BE-ja mund të ofrojë brenda kuadrit aktual të Traktatit." Në të kundërt, gjashtë shtete anëtare "Ikryesore" (Belgjika, Gjermania, Italia, Luksemburgu, Holanda dhe Spanja)⁹ [kanë deklaruar veten](#) "në parim të hapura ndaj ndryshimeve të nevojshme të traktateve që janë të përcaktuara bashkërisht" nëpërmjet një procesi ndër-institucional.

[Mungesa e unitetit](#) midis vendeve të BE-së dalëngadalë po i bie në qafë ambicies së BE-së kur ajo duhet të përgatitet për një epokë të re – ose, siç e quajti kancelari Scholz, një *Zeitenwende* – më shumë dhe më mirë se kurrë më parë.¹⁰ Një mënyrë e tillë shkurt-pamëse dhe e gabuar e trajtimit të këtij momenti paqartësie për Evropën mund të shtyjë reformat themelore aq të nevojshme për ta vënë Bashkimin në një pozitë më të fortë për t'u përballur me sfidat e ardhshme. Kjo do të përbente gjithashtu një mundësi të humbur për t'u përballur me problemin e madh që kemi tendencën ta anashkalojmë për një kohë të gjatë tashmë, gjegjësisht kapacitetin e BE-së për të absorbuar vende të reja. Kështu që, ndërsa vendet anëtare janë të zëna duke u përpjekur të marrin veten e tyre, zgjerimi mund të minimizohet dhe të rezultojë si një dëm kolateral. Ky skenar do të dëmtojë vendet aspirante por, në afat të gjatë, ka gjasa të dëmtojë më shumë BE-në.

⁹ Ky grup ka të ngjarë të përfshijë Francën, e cila zgjodhi të mbajë një pozicion neutral ndërsa ishte në krye të Presidencës së Këshillit të BE-së.

¹⁰ Shih gjithashtu, Zuleeg, Fabian and Janis A. Emmanouilidis (2022), "Europe's moment of truth: united by adversity?", Brussels: European Policy Centre.

Duke parë rezistencën e vendeve me qasjen e tyre 'të presim e të shohim' ndaj dosjes, ngjarjet e ardhshme që kërkojnë përqendrim janë në vjeshtë: fjalimi i Von der Leyen mbi gjendjen në Bashkim dhe Samiti i Pragës në tetor. Ka gjasa që asnjëra prej tyre të mos mund të ndryshojë mendjet e kryeqyteteve të BE-së mbi reformat bazë dhe zgjerimin. Megjithatë, mund të sjellin më shumë qartësi rreth drejtimit të rrugëtimit në të ardhmen e ndoshta edhe disa hapa përpara. Në momentin e tanishëm kritik, çdo përparim i vogël do të ketë vlerë.

