

*Dariusz Milczarek**

Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód – geneza, rezultaty, perspektywy

Kryzys, który rozpoczął się na Ukrainie pod koniec 2013 r., i w który zaangażowana została Unia Europejska, przyczynił się do postawienia na porządku dziennym – obok wielu innych zagadnień – kwestii efektywności polityki zagranicznej Unii, a w tym zwłaszcza tego, co określa się mianem jej polityki wschodniej¹. Niektórzy politycy i komentatorzy dostrzegli wówczas wszystkie możliwe słabości owej polityki, na czele z niezdecydowaniem i brakiem jedności wśród państw członkowskich; dla innych – wprost przeciwnie, polityka ta wreszcie zaczęła być skuteczna, czego jednym z przykładów był sukces misji mediacyjnej prowadzonej przez unijną dyplomację, owocującej zawarciem w lutym 2014 r. porozumienia między ówczesnym prezydentem Janukowyczem a opozycją.

Nie wchodząc na razie w szersze rozważania na temat rzeczywistej efektywności polityki wschodniej UE w tym konkretnym przypadku, należy wskazać, że ten najpoważniejszy od czasów zakończenia zimnej wojny kryzys w Europie stał się istotnie swoistym testem już nie tylko skuteczności polityki zagranicznej, ale także spójności całego mechanizmu integracyjnego w ramach Unii Europejskiej. Elity polityczne oraz społeczeństwa

* Prof. dr hab. **Dariusz Milczarek** – dyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Powołując się na definicję autorstwa Olgi Barbarskiej, politykę wschodnią UE można określić jako „wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje unijne, jak również przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej”. W skład tej polityki wchodzi zarówno pewne koncepcje polityczne, jak i konkretne przedsięwzięcia prawno-organizacyjne. Por. O. Barbarska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4.

wszystkich państw członkowskich musiały bowiem odpowiedzieć sobie na zasadnicze pytanie: co ma większe znaczenie – przestrzeganie i obrona systemu wspólnych wartości demokratycznych oraz humanistycznych stanowiących fundament gmachu jedności europejskiej czy chłodne kalkulacje z zakresu *Realpolitik*, uwzględniające wymierne rachunki gospodarcze i geopolityczne wiążące się z utrzymywaniem dobrych relacji z Rosją – jednym z głównych aktorów kryzysu ukraińskiego.

Tego rodzaju test okazał się tym trudniejszy, że dotyczył skomplikowanej problematyki stosunków Unii Europejskiej ze wschodem naszego kontynentu. Chociaż stosunki te, jak zobaczymy w dalszych rozważaniach, zawsze były traktowane przez Europę Zachodnią jako ważne, to jednak wielu polityków oraz reprezentantów zachodnioeuropejskiej opinii publicznej uważało je jednocześnie za sprawiające kłopoty czy wręcz konfliktogenne i w zasadzie drugoplanowe z punktu widzenia całości procesów integracyjnych. Ponadto przez długi czas podporządkowane były one *de facto* relacjom z Rosją (a wcześniej ze Związkiem Radzieckim), czego ślady widać wyraźnie do chwili obecnej, także w sposobie radzenia sobie przez UE ze wspomnianym kryzysem ukraińskim. Wszystko to powoduje, że kształtowanie założeń i celów oraz sama realizacja unijnej polityki wschodniej było i nadal jest procesem trudnym i złożonym.

Dotyczy to także sztandarowego przedsięwzięcia w ramach owej polityki, jakim było zainicjowanie, przygotowanie oraz wprowadzenie w życie procesów rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód. Dokonywanie jednoznacznych ocen owych procesów nie jest sprawą prostą – z jednej strony wielkim sukcesem był sam fakt przystąpienia do UE aż 11 nowych członków z szeroko rozumianego regionu Europy Środkowej i Wschodniej oraz wynikający stąd ich niewątpliwy rozwój gospodarczo-społeczny; z drugiej jednak strony dotychczasowy dorobek członkostwa niektórych z nich staje się w pewnych dziedzinach kontrowersyjny². Co ważniejsze, sama idea kontynuowania rozszerzania Unii na Wschód budzi coraz większe wątpliwości, a trwający kryzys na Ukrainie – w państwie potencjalnie kandydującym do akcesji – z pewnością nie przyczyni się do zmniejszenia owych wątpliwości.

Aby móc podjąć się próby oceny dotychczasowego przebiegu procesów rozszerzenia UE oraz perspektyw w tym zakresie na przyszłość, konieczne

² Chodzi tu m.in. o nierozwiązanie problemów korupcji i przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza w Bułgarii i Rumunii, czy też narastanie tendencji antydemokratycznych i nacjonalistycznych (Węgry), a także wzrost populizmu w życiu politycznym (m.in. w Polsce). Tendencje te są wprawdzie w wielu aspektach zbieżne z generalnym pogorszeniem się jakości funkcjonowania systemów politycznych w całej UE, lecz niektóre ich przejawy są specyficzne tylko dla państw nowo przyjętych.

jest zarysowanie najpierw genezy unijnej polityki wschodniej, w ramach której owe procesy mogły zachodzić.

1. Geneza polityki wschodniej UE

Dla funkcjonujących w Europie Zachodniej struktur integracyjnych utrzymywanie odpowiednich stosunków z ich sąsiadami na Wschodzie kontynentu stanowiło przez cały okres powojenny jeden z ważnych kierunków polityki zagranicznej, tej prowadzonej zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i przez poszczególne państwa członkowskie. Dowodziły tego stosunkowo liczne przedsięwzięcia i inicjatywy, kierowane najpierw pod adresem tzw. obozu krajów socjalistycznych, obejmującego ówczesny Związek Radziecki oraz jego środkowo- i wschodnioeuropejskich sojuszników. Wskazać tu można chociażby zaangażowanie Wspólnot Europejskich w proces odprężenia związany z pracami Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy politykę poszczególnych państw Europy Zachodniej, w tym zwłaszcza czołowych „lokomotyw” procesów integracyjnych: Francji i Niemiec. Ta pierwsza opowiadała się za ogólnoeuropejską współpracą ponad podziałami międzyblokowymi (zgodnie z hasłem „Europy od Atlantyku do Uralu”); natomiast Niemcy Zachodnie rozwinęły własną, ożywioną *Ostpolitik*.

Znaczenie tej problematyki wydatnie wzrosło w wyniku wschodnioeuropejskiej „Jesieni Ludów” z przełomu lat 80. i 90. XX w. Wówczas bowiem Wspólnoty Europejskie musiały sprostać nowym wyzwaniom płynącym z ogólnych przemian w stosunkach międzynarodowych. Dotyczyło to przede wszystkim radykalnej zmiany układu sił w Europie wynikającej z upadku systemu komunistycznego na Wschodzie kontynentu. Miało to ogromne znaczenie nie tylko dla krajów tego regionu, ale także dla całej Europy, stwarzając nowe możliwości rozwoju demokracji i prawa narodów do samostanowienia. Pozytywnym tego przykładem było zwycięstwo demokracji w większości państw postkomunistycznych oraz pokojowe zjednoczenie Niemiec, ale negatywnym – wybuch wojny domowej w byłej Jugosławii.

Aby sprostać nowym wyzwaniom, Wspólnoty Europejskie m.in. rozszerzyły własną formułę prawno-organizacyjną o powstałą w 1992 r. Unię Europejską, nadającą lepszy wymiar europejskim procesom integracyjnym na arenie międzynarodowej. Dla nowo powstałej Unii określenie nowej formuły stosunków z państwami Europy Środkowej i Wschodniej stało się jednym z priorytetów jej polityki zagranicznej. Przez nawiązanie bliższej współpracy z tymi państwami Unia dążyła przede wszystkim

do realizacji strategicznego celu, jakim było zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa w swym najbliższym sąsiedztwie oraz ograniczenie potencjalnego ryzyka destabilizacji politycznej, ekonomicznej i socjalnej w tym regionie. W tym celu UE podjęła wysiłki, aby określić przyszły model stosunków między nią a nowymi demokracjami powstającymi na gruzach dawnego systemu komunistycznego. W kształtowaniu nowej unijnej polityki wschodniej wykorzystywano różnorodne instrumenty, takie jak: liberalizacja handlu, współpraca ekonomiczna i finansowa czy rozwój stosunków politycznych.

Dla państw Europy Środkowej nawiązanie bliskich więzi ze strukturami integracyjnymi Europy Zachodniej – będącej, obok USA, głównym bastionem demokracji i rozwoju społeczno-ekonomicznego we współczesnym świecie – stanowiło niezwykle ważną szansę czy wręcz niezbędny warunek wzmocnienia swojej ekonomicznej i politycznej pozycji w Europie. Co więcej, pozwalało to także na ugruntowanie tworzonych dopiero wzorców demokratycznego państwa prawa oraz zasad liberalnej gospodarki wolnorynkowej. Jednocześnie dla krajów środkowoeuropejskich zbliżenie ze strukturami wspólnotowymi stało się ważną częścią procesu przygotowań do nawiązania formalnych więzi z Unią, a następnie do uzyskania przez niektóre z nich członkostwa w niej³.

Wychodząc naprzeciw tego rodzaju aspiracjom, Wspólnoty zawarły z państwami Europy Środkowej i Wschodniej szereg umów, najpierw o charakterze gospodarczym, a następnie z wybranymi krajami także umowy stowarzyszeniowe. Trwający ponad dekadę trudny proces dostosowania życia gospodarczego, politycznego i społecznego krajów kandydujących do standardów wspólnotowych ostatecznie zakończył się sukcesem: w latach 2004–2013 w sumie 11 państw z Europy Środkowej i Wschodniej stało się członkami Unii Europejskiej (szerzej o tym procesie w dalszych rozważaniach).

Przyjęcie tak licznej grupy nowych państw członkowskich wystawiło polityki oraz struktury unijne na wielką próbę. Wynika to nie tylko

³ Szerzej patrz: *Balkan and Eastern European Countries in the Midst of the Global Economic Crisis*, red. A. Karasavvoglou, P. Polychronidou, Berlin–Heidelberg 2013; B. Lajos, *Accidental occidental: economics and culture of transition in Mitteleuropa, the Baltic, and the Balkan Area*, Budapest 2013; *Eastern and Central Europe: Politics and Economics*, red. S.D. Eanuzzi, A.V. Montrony, New York 2012; S. Stuart, *The International Political Economy of Transition: Neoliberal hegemony and Eastern Central Europe's transformation*, London 2012; *Central Europe on the threshold of the 21st century: Interdisciplinary perspectives on challenges in politics and society*, red. L. Czechowska, K. Olszewski, Newcastle upon Tyne 2012; *Eastern and Central Europe: Politics and Economics*, red. S.D. Eanuzzi, A.V. Montrony, New York 2012.

z faktu, że było to rozszerzenie największe w dziejach Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, a więc spowodowało liczebny rozrost, który w przypadku każdego ugrupowania integracyjnego może stwarzać zagrożenia dla jego wewnętrznej spójności organizacyjnej. Zwiększenie liczby członków samo w sobie może bowiem zwiększać trudności w komunikowaniu się, ustalaniu wspólnych stanowisk i realizacji wspólnych działań, tworzeniu efektywnych struktur oraz mechanizmów decyzyjnych itp.

Podstawowym problemem jest również to, że nowo przyjęci członkowie w większości reprezentują odmienne od zachodnioeuropejskich doświadczenia historyczne oraz dorobek polityczny i kulturowy, a także generalnie niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Wprowadzają tym samym do praktycznie wszystkich sfer działalności Unii własne, swoiste elementy, nadające wspólnocie nową jakość polityczną. Unia Europejska stanęła zatem przed nowymi wyzwaniem dotyczącymi zarówno kontynuowania dzieła pogłębiania własnych procesów integracyjnych, jak i zaabsorbowania dorobku oraz potencjału krajów przystępujących, a następnie pełnego skonsumowania płynących stąd pożytków. Jest to zadanie bez wątpienia bardzo ambitne, ale zarazem niezwykle trudne. Aby je zrealizować, konieczne jest podjęcie całego szeregu przedsięwzięć o różnorodnym charakterze, poczynając od zaproponowania szerokich wizji i koncepcji politycznych, a kończąc na przyjęciu konkretnych aktów prawnych i rozwiązań ekonomicznych⁴.

Nie dzieje się to jednak w próżni politycznej czy gospodarczej. Kwestie rozszerzenia składu członkowskiego Unii Europejskiej, czy szerzej, jej politykę wschodnią, należy analizować w kontekście ogólnych uwarunkowań wpływających na funkcjonowanie UE. Jednym z kluczowych elementów w tym zakresie były i nadal są różnice interesów w łonie tego wielkiego organizmu integracyjnego.

⁴ Szerzej patrz: *Democracy promotion in the EU's neighbourhood: from leverage to governance?*, red. S. Lavenex, F. Schimmelfennig, Abingdon 2013; *The EU and its neighbours: values versus security in European foreign policy*, red. G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, Manchester 2013; E. Korosteleva, *The European Union and its Eastern neighbours: towards a more ambitious partnership?*, London 2012; D. Milczarek, *Eastern Dimension of the European Union's Foreign Policy*, w: *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, red. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud', J. Borkowski, Warsaw 2008.

2. Stanowiska w UE wobec rozszerzenia na Wschód

Jak wspomniano, w tworzeniu oraz prowadzeniu polityki wschodniej Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej zawsze ważną rolę odgrywały najpotężniejsze państwa członkowskie, przede wszystkim Francja i Niemcy Zachodnie. Ich podejście do tej polityki – w tym zwłaszcza stosunek do Związku Radzieckiego, a potem Rosji – były zasadniczo podobne. Oba te kraje były i są orędownikami utrzymywania jak najlepszych oraz najściślejszych stosunków ze wschodnim mocarstwem, które było wprawdzie w czasach zimnej wojny ideologicznym i militarnym przeciwnikiem, ale zarazem było przez nie traktowane jako bardzo ważny partner polityczny i gospodarczy.

Tego rodzaju stanowisko prezentowały zwłaszcza Niemcy, dla których bliskie stosunki z Rosją mają historycznie ugruntowane tradycje (negatywne lub pozytywne). Podstawą prawną nowych relacji po zjednoczeniu obydwu państw niemieckich stał się zawarty jeszcze przez Związek Radziecki „Układ o przyjaznym sąsiedztwie, partnerstwie i współpracy” z 1990 r.⁵ W efekcie w latach 90. XX w. Federacja Rosyjska dążyła do ukształtowania strategicznego partnerstwa z Niemcami, które pozwoliłoby jej odgrywać znacznie aktywniejszą rolę w kształtowaniu ładu międzynarodowego w skali Europy i całego globu. Pragnęła ona, aby niemiecki partner przejął rolę reprezentanta jej interesów na Zachodzie, zwłaszcza w Unii Europejskiej, gdzie Republika Federalna Niemiec ma przecież ogromne wpływy. Strategiczne partnerstwo z Niemcami Rosja traktowała jako uprzywilejowanie stosunków dwustronnych, sprzyjających odgrywaniu przez oba państwa pierwszoplanowej roli w Europie. Berlin, zgadzając się na używanie tego sformułowania, pojmował je inaczej – jako rozwój różnych form współdziałania, które wprawdzie odpowiadałyby znaczeniu Rosji w świecie, ale zarazem prowadziłyby do pozbycia się przez nią ambicji imperialnych.

Powodowało to, że stosunki z Rosją przez długi czas zdominowały politykę wschodnią prowadzoną przez Unię Europejską oraz jej państwa członkowskie. Sytuacja uległa zmianie dopiero wtedy, gdy wśród priorytetów unijnej polityki zagranicznej znalazła się kwestia rozszerzenia składu członkowskiego UE o byłe państwa komunistyczne z regionu Europy Środkowej.

⁵ W tym kontekście należy wspomnieć, że pokojowe zjednoczenie Niemiec nastąpiło w dużej mierze za zgodą Rosjan, którzy wycofali swoje wojska z terytorium byłej NRD wcześniej, niż przewidywały to odpowiednie porozumienia. W zamian Niemcy udzieliły Rosji znaczącej pomocy finansowej.

Analizując tę kwestię, trzeba pamiętać o podstawowym fakcie, często zapomnianym lub ukrywanym ze względów polityczno-propagandowych. Mianowicie Unia Europejska bynajmniej nie planowała od samego początku przyjęcia krajów Europy Środkowej i Wschodniej w poczet swych członków. Koncepcja ta musiała przez dłuższy czas dojrzewać, zanim została zaakceptowana, co tłumaczy rozmaite wahania oraz niekonsekwencję w stanowiskach i polityce Unii.

W toczących się na ten temat debatach starano się rozstrzygnąć, czy najpierw należy pogłębiać istniejące już więzi integracyjne, czy też rozszerzać obszar UE (zgodnie z angielską formułą: *deepening or widening*). W rezultacie przeważały względy pragmatyczne łączące oba te podejścia, gdyż wyraźnie było widać, że kwestie te są ze sobą dialektycznie sprzężone – rozszerzenie niejako wymuszało reformy instytucjonalne, bez których z kolei byłoby ono niemożliwe.

Wszystko to oznacza, że koncepcja rozszerzania na Wschód nie była i nadal nie jest w ramach UE powszechnie oraz bez zastrzeżeń akceptowana. Oprócz rozmaitych uwarunkowań międzynarodowych i wewnątrzpolitycznych w grę wchodzi tu różnice w zakresie podstawowych, strategicznych interesów polityczno-gospodarczych poszczególnych państw członkowskich.

Z tego punktu widzenia można wyodrębnić w ramach UE dwa nieformalne bloki, których przywództwa objęły wspomniane najważniejsze mocarstwa unijne, tj. Niemcy i Francja. W odniesieniu do kwestii rozszerzenia – odmiennie niż w przypadku stosunku do Rosji – kraje te kierowały się jednak odmiennymi założeniami, wynikającymi właśnie z odrębności ich interesów geostrategicznych.

I tak, z jednej strony występuje „blok wschodni” na czele z Niemcami, które zdecydowanie popierają rozszerzenie, licząc na przesunięcie się unijnego „środk ciężkości” bardziej na Wschód i tym samym widząc w tym szansę na umocnienie swojej i tak już dominującej pozycji⁶. Z drugiej strony występuje „blok południowy” pod przywództwem Francji, która z przyczyn odwrotnych niż Niemcy zdecydowanie mniej przychylnie odnosi się do rozszerzenia na Wschód, mając przy tym w sposób naturalny bardziej sprecyzowane i żywotne interesy w innym regionie Europy, jakim jest basen Morza Śródziemnego.

Oczywiście nie oznacza to, że mamy tu do czynienia z nieprzewidywalną sprzecznością mogącą prowadzić do jakichś większych napięć czy

⁶ Symbolicznym przejawem niemieckich aspiracji jest przeniesienie stolicy zjednoczonych Niemiec z Bonn do Berlina, leżącego, jak wiadomo, tylko kilkadziesiąt kilometrów od granicy z Polską.

wręcz konfliktów. Zarówno Niemcy, jak i Francja mają w Europie zbyt wiele wspólnych interesów i nadal łączy je strategiczny sojusz dwóch głównych „lokomotyw” procesów integracyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że inaczej postrzegają ważną kwestię, jaką jest rozszerzenie składu członkowskiego UE, i z tego faktu już wynikały, nadal wynikają i zapewne jeszcze wyikną określone konsekwencje polityczne, gospodarcze, militarne itd.

Wszystko to oznacza, że konkretny kształt polityki wschodniej UE, a w tym zwłaszcza stosunek Unii do rozszerzenia na Wschód, były i nadal są wypadkową oddziaływania rozmaitych czynników. Do najważniejszych z nich należy ścieranie się interesów zarówno między Unią Europejską jako całością a jej poszczególnymi państwami członkowskimi, jak i między nimi, szczególnie tymi najpotężniejszymi. Jak zatem wyglądał w praktyce przebieg procesów rozszerzenia UE na Wschód?

3. Trudna droga do członkostwa

Rezultaty „Jesieni Ludów”, zmieniające układ sił w Europie i świecie, zmuszały Wspólnoty Europejskie do ułożenia na nowo stosunków z użytkującymi pełną niepodległość krajami środkowo- i wschodnioeuropejskimi. Należy wyraźnie podkreślić, że kształtowanie się tych stosunków odbywało się początkowo w atmosferze pewnych obaw strony zachodniej co do przebiegu i – co ważniejsze – skutków przemian ustrojowych na Wschodzie. Przede wszystkim obawiano się destabilizacji politycznej oraz chaosu gospodarczego, mogącego mieć negatywny wpływ na sytuację w całej Europie.

Przejawem tego typu obaw było m.in. zgłoszenie przez francuskiego premiera Edouarda Balladura propozycji (tzw. plan Balladura) zawarcia Paktu Bezpieczeństwa i Stabilizacji w Europie, który miał zapewnić pokój i bezpieczeństwo, nienaruszalność granic oraz ochronę mniejszości narodowych przede wszystkim w centralnej i wschodniej części kontynentu (Pakt ten został podpisany w 1995 r., przynosząc jako jedyny swój praktyczny rezultat zawarcie stosownych porozumień pomiędzy Węgrami i Słowacją.)

3.1. Od współpracy do rokowań akcesyjnych

Początkowe obawy zostały jednak stosunkowo szybko przezwyciężone i Wspólnoty Europejskie zaciągnęły więzi traktatowe z nowymi demokracjami, w niektórych przypadkach nawet wcześniej niż nastąpiły w nich

formalne zmiany ustrojowe. I tak, w latach 1988–1992 podpisano umowy o współpracy handlowej i gospodarczej (tzw. umowy pierwszej generacji) z grupą siedmiu państw wschodnioeuropejskich, m.in. z Węgrami, Polską i Rosją.

Kolejnym krokiem było zawarcie dalej idących umów, przewidujących bardziej zaawansowaną formę relacji wzajemnych, czyli stowarzyszenie ze Wspólnotami (tzw. umowy drugiej generacji). Umowy stowarzyszeniowe, zwane układami europejskimi, różniły się od dotychczas podpisywanych tym, iż nie odnosiły się wyłącznie do zagadnień ekonomicznych, ale miały także charakter polityczny. Najpierw zostały one zawarte w 1991 r. z Polską, Węgrami i Czechosłowacją, a więc z tymi państwami, które najgłośniejszy wyrażały swoje aspiracje integracyjne⁷. Należy przy tym zwrócić uwagę na istotny fakt, że w umowach tych nie było mowy o ewentualnym przyszłym członkostwie, ale taką chęć wyraziła np. Polska⁸.

Kolejne umowy o stowarzyszeniu zawarte zostały w 1993 r. z Rumunią i Bułgarią; na przestrzeni lat 1993–1995 zawarto umowy o handlu i współpracy gospodarczej ze Słowenią i państwami bałtyckimi, a w 1994 r. podpisano specjalne umowy z Rosją, Ukrainą i Mołdawią. Ponadto większość z tych państw przyjęta została w poczet członków Rady Europy (członkostwo w tej organizacji można uznać za swoisty certyfikat mający gwarantować spełnianie kryterium demokracji)⁹.

Największe szanse na stosunkowo szybkie uzyskanie członkostwa w Unii miały państwa tzw. Grupy Wyszehradzkiej: Polska, Węgry, Czechy i Słowacja¹⁰. W dążeniu do akcesji nie wszystkie z nich wykazywały jednakowo silne zaangażowanie (tak np. w pewnym okresie wyraźnie zawahała się Słowacja), ale nie ulega wątpliwości, że jednym z krajów najbardziej

⁷ Szerzej patrz: D. Papadimitriou, *Negotiating when others are watching: explaining the outcome of the association negotiations between the European Community and the countries of Central and Eastern Europe, 1990–1991*, w: *Understanding the European Union's External Relations*, red. M. Knodt, S. Princen, London 2003.

⁸ Specjalnym przypadkiem było przystąpienie do Wspólnot Europejskich byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej – ponieważ od 3 października 1990 r. stawała się ona integralną częścią Niemieckiej Republiki Federalnej, na szczycie w Dublinie w kwietniu tegoż roku uznano, że zamiast formalnego przystąpienia wystarczy zastosowanie uproszczonych procedur przystosowawczych.

⁹ W tym kontekście dyskusyjne wydaje się członkostwo w Radzie Europy Federacji Rosyjskiej, której formułę rządów określa się raczej jako „demokratę”, czyli swoistą dyktaturę zachowującą tylko demokratyczną fasadę.

¹⁰ Kraje te jednocześnie podejmowały działania integracyjne między sobą w ramach założonego w 1993 r. Środkoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA). Od 1998 r. jego członkami są także Słowenia, Rumunia i Bułgaria.

dążącym do tego celu była Polska. Już w kilka miesięcy po uzyskaniu pełnego statusu państwa stowarzyszonego rząd polski złożył w 1994 r. wniosek o przystąpienie do Unii Europejskiej¹¹.

Ważnym wydarzeniem w tym zakresie było podjęcie przez państwa unijne w 1993 r. zasadniczej decyzji politycznej dotyczącej przystąpienia państw środkowoeuropejskich do UE. Zgodnie z przyjętymi wówczas tzw. kryteriami kopenhaskimi kraje kandydujące musiały spełnić określone warunki, aby mogły starać się o akcesję. Do najważniejszych warunków należał wymóg bycia w pełni demokratycznym państwem prawa i przestrzegania praw człowieka, a także dysponowania gospodarką rynkową zdolną do sprostania konkurencji na rynku unijnym.

Do rozwiązania pozostały problemy znalezienia właściwych zasad oraz praktycznych sposobów osiągnięcia tego celu. Pomocne w tym względzie były specjalne dokumenty przygotowane przez Komisję Europejską, zwłaszcza raport na temat strategii przyjmowania państw Europy Środkowej i Wschodniej przyjęty w 1994 r., w którym nakreślono konkretne zadania do wykonania, oraz biała księga przyjęta w 1995 r., precyzująca wymagania stawiane przyszłym członkom. Uzgodniono także ważną kwestię finansowania procesu rozszerzania Unii¹² oraz mechanizmów monitorowania stanu przygotowań państw kandydujących.

Z jednej strony różnorodna pomoc finansowa i gospodarcza udzielana przez Unię, a z drugiej wieloletnie wysiłki zmierzające do dostosowania różnych dziedzin naszego życia politycznego, ekonomicznego i społecznego (w tym zwłaszcza prawodawstwa) do standardów wspólnotowych poczęły przynosić oczekiwane rezultaty. Po zapoznaniu się z dostarczoną przez kraje kandydujące dokumentacją w 1997 r. Komisja Europejska przygotowała – w ramach specjalnego dokumentu „Agenda 2000” – tzw. opinię (*Avis*), która zawierała wszechstronną i dogłębną ocenę dorobku oraz możliwości sprostania przez kandydatów wymogom członkostwa w UE. Na tej podstawie w 1998 r. członkowie tzw. grupy luksemburskiej (Polska, Cypr, Czechy, Estonia, Słowenia i Węgry) zostali zaproszeni do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych.

¹¹ Por. *On the road to the European Union. Applicant countries' perspective*, red. D. Milczarek, A.Z. Nowak, Warsaw 2003; H. Tendera-Właszczyk, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. Polska na tle innych krajów*, Warszawa 2001.

¹² Państwa stowarzyszone korzystały z szeregu programów pomocowych, m.in. za pośrednictwem programu PHARE czy Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (BERD).

3.2. Od rokowań do członkostwa

Z formalnego punktu widzenia proces negocjacji w sprawie członkostwa w UE opiera się w pierwszym rzędzie na postanowieniach traktatowych. Zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”. Natomiast wartości te, zawarte w wymienionym artykule, określono w sposób następujący: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Oznacza to, że rozpoczęcie rokowań akcesyjnych nie było czymś oczywistym i automatycznym, ale musiało rzeczywiście wynikać z dogłębnej oceny kandydatów oraz spełnienia przez nich szeregu warunków, na czele z kryteriami kopenhaskimi. Ważnym wydarzeniem w kontekście rozszerzenia UE było ponadto podpisanie w 2001 r. Traktatu z Nicei. Przyniósł on takie nowelizacje Traktatu o Unii Europejskiej oraz innych traktatów wspólnotowych, które nie tylko stwarzały lepsze możliwości rozwoju integracji w ramach UE, ale nade wszystko umożliwiały sprawne dostosowanie struktur unijnych do przyszłego rozszerzenia. Najważniejsze zmiany obejmowały modyfikację zasad dotyczących kształtu organizacyjnego, działania oraz procedur decyzyjnych głównych organów unijnych, bez czego Unia w przyszłym, rozszerzonym składzie po prostu nie mogłaby sprawnie funkcjonować.

Pierwszą fazę negocjacji akcesyjnych stanowił przegląd zgodności prawa krajów kandydujących z *acquis communautaire*, czyli tzw. *screening*. W jego ramach uzgadniano tzw. obszary, czyli określone dziedziny prawodawstwa odnoszące się do konkretnych zagadnień, jak np. przemysłu, rolnictwa, konkurencji, transportu itd. Początkowo uzgadniano te obszary, co do których obie strony uznały, że nie ma potrzeby prowadzenia na ich temat rokowań. Dalsze negocjacje okazały się znacznie trudniejsze, zwłaszcza w przypadku Polski, kraju będącego kandydatem o największym potencjale demograficznym i gospodarczym. Obszarami najbardziej spornymi były w tym w przypadku takie dziedziny, jak rolnictwo czy ochrona środowiska. Kwestią sporną okazały się także okresy przejściowe (czyli przełożenie w czasie wprowadzania *acquis communautaire*), o które wystąpiły obie strony: np. Polska w odniesieniu do swobodnego obrotu ziemią, a państwa UE w odniesieniu do swobodnego przepływu siły roboczej.

Proces akcesyjny uległ poszerzeniu w wyniku decyzji UE z 1999 r. o zaproszeniu do rokowań kolejnych państw Europy Środkowej i Wschodniej, czyli tzw. grupy helsińskiej: Bułgarię, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację i Malte. Większość z tych krajów postawiła sobie za cel zakończyć rokowania wraz z państwami „grupy luksemburskiej”¹³.

Mimo znacznych różnic ekonomicznych dzielących państwa członkowskie i kraje kandydujące proces negocjacji akcesyjnych przebiegał sprawnie i został zakończony sukcesem. Tak np. negocjacje Polski trwały 57 miesięcy, co było okresem stosunkowo długim w porównaniu z negocjacjami poprzedzającymi poprzednie rozszerzenie Unii (13 miesięcy) i jednocześnie krótkim w porównaniu z negocjacjami Portugalii (80 miesięcy) czy Hiszpanii (76 miesięcy).

Do najtrudniejszych zagadnień w procesie negocjacji należały: niechęć Unii do poniesienia znacznych nakładów finansowych na dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa krajów kandydujących, obawa „starych” państw członkowskich przed tańszą siłą roboczą z Europy Środkowej i Wschodniej oraz ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w zakresie zakupu ziemi, co postulowali z kolei kandydaci. Porażką negocjacji okazał się brak współpracy między krajami kandydującymi, a nawet swoisty wyścig między nimi mierzony liczbą zamkniętych rozdziałów negocjacyjnych, co znacznie osłabiało ich pozycję w stosunku do stojących generalnie na jednym stanowisku członków Unii.

Negocjacje z dziesięcioma kandydatami ostatecznie zakończyły się w 2002 r. Należały do nich: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Cypr i Malta, natomiast Bułgaria i Rumunia kontynuowały rokowania. W rezultacie rok później podpisano traktat akcesyjny. Następnie rozpoczął się proces jego ratyfikacji przez parlamenty państw członkowskich, natomiast w krajach kandydujących (z wyjątkiem Cypru) procedura ta wiązała się z przeprowadzeniem referendum, w których obywatele tych krajów opowiedzieli się zdecydowanie za integracją z UE (w Polsce referendum takie odbyło się w czerwcu 2003 r.)

Datę oficjalnego przyjęcia do Unii Europejskiej dziesięciu nowych państw członkowskich wyznaczono na 1 maja 2004 r., ale nie był to koniec procesu rozszerzenia na Wschód. Po zakończeniu swych rokowań akcesyjnych 1 stycznia 2007 r. członkami UE zostały Rumunia i Bułgaria; a po trwających sześć lat negocjacjach 1 lipca 2013 r. państwem członkowskim

¹³ Szerzej patrz: *Negocjowanie granic: od „UE-15” do „UE-27”: rozszerzenie wschodniej Unii Europejskiej: Grupa Helsińska*, red. T. Szymczyński, Poznań 2009.

stała się także Chorwacja¹⁴. O tym, że cały, trwający około 20 lat, proces rozszerzenia Unii w istocie nakierowany był na Wschód kontynentu europejskiego świadczy oczywisty fakt, iż spośród 13 nowych członków Unii tylko dwa (Cypr i Malta) nie leżą w regionie Europy Środkowej i Wschodniej¹⁵.

4. Co dalej z rozszerzeniem?

Jak już wskazano wcześniej, procesy rozszerzenia z lat 2004–2013 w istotnym stopniu zmieniły Unię Europejską, stwarzając nie tylko nowe możliwości jej rozwoju, ale także likwidując historyczne zaszczości. Przyjęcie w poczet państw członkowskich UE dużej grupy krajów postkomunistycznych (wraz z równoległym rozszerzeniem NATO) oznaczało bowiem ostateczne przekreślenie porządku jałtańskiego w Europie i objęcie procesami integracji euroatlantyckiej większości państw kontynentu. Ten podstawowy fakt sam w sobie jest wystarczającym dowodem – obok wielu innych – historycznej doniosłości wydarzeń zachodzących w Europie na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza.

Unia Europejska przestała być elitarnym klubem państw bardzo bogatych, a problemy ekonomiczno-społeczne nowych członków stały się problemami całej UE¹⁶. Oznacza to, że rozszerzenie niosło ze sobą także pewne zagrożenia. Unia musiała zatem podjąć szereg reform mających na celu sprawne funkcjonowanie w warunkach tak dużej liczby i takiego zróżnicowania przyszłych członków. Reformy musiały mieć nie tylko charakter

¹⁴ A. Szymański, *Rozszerzenie UE po 2007 roku – analiza uwarunkowań procesu*, „Studia Europejskie” 2012, nr 2.

¹⁵ W celu bardziej całościowego ujęcia omawianej problematyki należy wskazać, że w tym okresie omawiany tu proces rozszerzenia UE nie był jedyny. W 1995 r. członkami Unii zostały Szwecja, Finlandia i Austria, ale ich akcesja była efektem przedsięwzięć zainicjowanych wcześniej niż „Jesień Ludów” i nie jest traktowana jako element rozszerzenia na Wschód. Jest to zresztą teza nie do końca oczywista, gdyż Austrię można przecież zakwalifikować jako kraj środkowoeuropejski, Finlandia zaś z pewnością leży na wschodzie kontynentu – ich akcesja potwierdza natomiast przytaczaną wcześniej tezę o przesunięciu środka ciężkości integracji europejskiej z zachodniej części kontynentu bardziej w stronę jego centrum (dla pełni obrazu należy także wskazać, że do członkostwa w UE aspirują z mniejszym lub większym zapalem również Islandia, Szwajcaria i Norwegia, przy czym w dwóch ostatnich krajach społeczeństwa nie wyraziły takiej chęci w trakcie specjalnych referendów).

¹⁶ Por. *Europe after enlargement*, red. Y. Stivachtis, M. Webber, Abingdon 2013; *The New Member States and the European Union: Foreign policy and Europeanization*, red. M. Baun, D. Marek, New York 2013; *Après l'Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, red. W. Sadurski, J. Ziller, K. Żurek, Florence 2006.

instytucjonalny, ale także objąć niektóre polityki wspólnotowe. Dotyczyło to w pierwszej kolejności polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej (jej reformę rozpoczęto w 2003 r.), które miały zapewnić sprawną realizację ich celów i uniknięcie konfliktów między państwami członkowskimi.

Brak reform mógł bowiem spowodować daleko idące konsekwencje w formie wprowadzania w życie modeli integracji określanymi jako „Europa wielu prędkości” czy „Europa *à la carte*”, czyli zróżnicowania zaawansowania procesu integracji wewnątrz Unii Europejskiej i faktycznego jej podziału (możliwość taką dopuszczała tzw. klauzula *opt-out* zawarta w traktacie amsterdamskim). Oznacza to, że kraje Unii o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego (a zatem generalnie dawni członkowie sprzed 2004 r., czyli tzw. stare państwa członkowskie) mogą podejmować szereg inicjatyw pogłębiających integrację w określonych dziedzinach, do których nie zostaną dopuszczone nowo przyjęte państwa członkowskie ze względu na niższy poziom rozwoju ekonomicznego. Scenariusz taki byłby niekorzystny dla nowych członków, w tym oczywiście także dla Polski.

Jak w tych warunkach wyglądają perspektywy dalszego rozszerzania Unii Europejskiej? Zostawiając na boku aspiracje kilku wysoko rozwiniętych państw Europy Zachodniej, jak Norwegia, Szwajcaria czy Islandia, w grę tak naprawdę może wchodzić jedynie rozszerzenie w kierunku szeroko rozumianego Wschodu¹⁷.

W tej sprawie utrzymywały i nadal utrzymują się jednak dosyć istotne różnice zdań. Większość państw „starej” Unii wykazuje tutaj daleko idącą wstrzeźliwość, opowiadając się raczej za zacieśnianiem więzi integracyjnych w ramach niedawno rozszerzonej UE, niż za zwiększaniem jej składu członkowskiego. Czynnikiem decydującym wydaje się być wyraźnie odczuwalne polityczne, ekonomiczne i społeczne zmęczenie wielką falą dotychczasowych rozszerzeń. Dochodzą do tego obawy przed potencjalnie negatywnymi skutkami kolejnych akcesji, uzasadniane – niekiedy demagogicznie wyolbrzymianymi – negatywnymi ocenami skutków przyjmowania krajów relatywnie mało przygotowanych do członkostwa. Dodatkowych argumentów dostarczył tu także zainicjowany w 2013 r. kryzys na Ukrainie, dotyczący kolejnego kandydata do członkostwa.

Natomiast nowi członkowie, w tym szczególnie Polska, opowiadają się zdecydowanie za kontynuowaniem procesu rozszerzania. Wynika to przede wszystkim z dobrze rozumianego geostrategicznego interesu narodowego w sferze polityki, gospodarki i bezpieczeństwa. Dla jego ochrony

¹⁷ Por.: R. Kalytchak, A. Semenowych, *European Union Enlargement – An Unfinished Business?*, w: *Introduction to European Studies. A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw 2013.

wskazane jest istnienie za wschodnią granicą Polski grupy przyjaznych czy też sojusznicznych państw, najlepiej będących członkami Unii Europejskiej lub powiązanych z nią ścisłymi więzami. Tego rodzaju podejście wynika m.in. z polskich doświadczeń historycznych, podkreślających znaczenie relacji ze Wschodem, a w tym zwłaszcza konieczność stwarzania zabezpieczeń przed imperialną polityką Rosji¹⁸.

Na rzecz tezy o pożytkach czy wręcz konieczności kontynuowania procesów rozszerzenia UE wskazują także konkretne doświadczenia państw niedawno przyjętych. Zasadniczo odnoszą one spore sukcesy w dostosowywaniu się do wymogów zarówno polityki unijnej, jak i jednolitego rynku. Tu przykładem może być Polska, która w ogromnym stopniu skorzystała na członkostwie pod względem politycznym i zwłaszcza gospodarczym¹⁹. Polskie społeczeństwo, biznes i władze nie tylko potrafiły wykorzystać do celów rozwoju cywilizacyjnego ogromne fundusze unijne płynące do kraju, ale także podjąć swoistą ofensywę handlową i gospodarczą na rynki UE. Zostawiając na boku zjawisko masowej emigracji zarobkowej Polaków (różnie ocenianej)²⁰, wskazać trzeba na sukcesy gospodarcze w rodzaju zajęcia bardzo mocnej pozycji w eksporcie produktów m.in. przemysłu rolno-spożywczego, meblarskiego czy sprzętu gospodarstwa domowego. W pewnych dziedzinach, jak np. produkcji taboru dla komunikacji miejskiej, okien lub jachtów morskich, polski przemysł zajął nawet pozycję lidera na rynku europejskim.

Przy ocenie skutków rozszerzenia na Wschód dla całej UE należy również brać pod uwagę czynniki mniej wymierne, ale nie mniej istotne. Chodzi tu

¹⁸ Szerzej patrz: O. Barbarska, *The EU Eastern Policy: Role of Poland*, w: *Poland and Turkey in Europe – Social, Economic and Political Experiences and Challenges*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Warsaw 2014; D. Milczarek, *Eastward Enlargement of the European Union – Polish Perspective*, w: *Poland and Turkey in Europe...*, op.cit.; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009.

¹⁹ Por. *Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation*, red. A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw–Lviv 2012; *Poland in the European Union: First Experiences. Selected Political, Legal and Social Aspects*, red. D. Milczarek, O. Barbarska, Warsaw 2008.

²⁰ Migrację Polaków (zwłaszcza młodych i wykształconych) do pracy w krajach UE można oceniać negatywnie jako odpływ sił witalnych, ale z drugiej strony także jako czynnik sprzyjający społecznej mobilności oraz kreatywności. Faktem jest, że spotyka się ona z różnym odbiorem: tak np. we Francji podjęto demagogiczną, wręcz historyczną kampanię przeciwko polskim hydraulikom czy pielęgniarkom; natomiast bardziej pozytywne nastawienie występuje m.in. w Niemczech i zwłaszcza w Wielkiej Brytanii (Polacy stali się tam największą mniejszością narodową). Szerzej patrz: M. Pacek, D. Milczarek, *Post-accession Polish migrations*, w: *New neighbours – on the diversity of migrants' political involvement*, red. A. Dziewulska, A.M. Ostrowska, Warsaw 2012.

o wprowadzenie przez nowe państwa członkowskie swego rodzaju „świeżej krwi”, wzmacniającej systemy społeczne, gospodarcze, a być może także polityczne „starej” Unii. Wprawdzie, jak wspomniano, skutki pojawienia się nowych przybyszów ze Wschodu bywają oceniane różnie, ale nie ulega wątpliwości, że dawna, syta i zadowolona z siebie Europa Zachodnia potrzebuje nowych impulsów rozwojowych. W warunkach postępującej globalizacji i rosnącej konkurencji na skalę ogólnoświatową nowy zastrzyk sił ze strony społeczeństw wschodnioeuropejskich, będących wprawdzie na dorobku, ale ambitnych i głodnych sukcesów, może bardzo pomóc polityce i gospodarce europejskiej, znajdujących się od wielu lat w zauważalnym marazmie.

Patrząc zatem na to zagadnienie z czysto pragmatycznego punktu widzenia i nie wdając się na razie w analizę omawianych niżej rozmaitych uwarunkowań geopolitycznych, wszystko zdaje się wskazywać, jeśli nie na konieczność, to przynajmniej na sensowność kontynuowania procesów rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód. Należy przy tym podkreślić, że procesy te stają się kategorią coraz bardziej pojemną, gdyż dotyczą już nie tylko grona państw *sensu stricto* wschodnioeuropejskich. W ramach tej kategorii mieszczą się również państwa z regionów sąsiednich, w pierwszym rzędzie Bałkanów, sąsiadująca z nimi Turcja, ale także niektóre kraje czarnomorskie i kaukaskie leżące poza tradycyjnie pojmowanym obszarem Europy Wschodniej.

W kształtowaniu relacji Unii z krajami tych regionów pomocne stały się nowe instrumenty, z których jednym z najistotniejszych jest europejska polityka sąsiedztwa²¹. Utworzona została w 2003 r. i ma ona wprawdzie szerszy wymiar, obejmujący także basen Morza Śródziemnego, ale w dużej mierze odnosi się do Europy Wschodniej. Polityka ta ma przyczyniać się do powstawania na obrzeżach UE strefy bezpieczeństwa, demokracji i dobrobytu, ale nie oferuje ona partnerom możliwości akcesji do Unii. Jednym z dwóch głównych komponentów EPS stała się polityka wschodnia UE, dzieląca się z kolei na tzw. partnerstwo strategiczne z Rosją oraz nowy, ważny instrument.

²¹ Z bogatej literatury patrz: *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012; I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej*, Toruń 2012; T. Casier, *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?*, w: *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*, red. F. Bindi, I. Angelescu, Washington 2012; *The European Neighbourhood Policy's challenges/Les défis de la politique européenne de voisinage*, red. E. Lannon, Frankfurt am Main 2012; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011; *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, red. M. Cremona, G. Meloni, “EUI Working Papers LAW” 2007, No. 21.

Tym nowym instrumentem stało się przyjęte z inicjatywy Polski i przy współudziale Szwecji tzw. Partnerstwo Wschodnie²². Oficjalnie zainaugurowane w 2009 r. obejmuje ono sześć krajów: Ukrainę, Białoruś, Mołdawię, Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Głównym celem udzielanej w ramach tego projektu różnorodnej pomocy jest wspieranie w krajach-adresatach demokratycznej transformacji systemowej i budowanie przez nie silnych więzów z Unią, m.in. dzięki zawieraniu z UE umów stowarzyszeniowych, obejmujących także tworzenie stref wolnego handlu. Chociaż powyższe instrumenty nie oferują wprost członkostwa w Unii Europejskiej, to niemniej perspektywa taka była i jest brana pod uwagę w odniesieniu do niektórych partnerów.

5. Kandydaci z problemami

Grupa potencjalnych nowych członków UE na wschodzie kontynentu obejmuje przede wszystkim Ukrainę, kraje bałkańskie, a ponadto – traktując kategorię Wschodu bardziej rozlegle – także Turcję i niektóre państwa z basenu Morza Czarnego. W przypadku wszystkich tych kandydatów pojawiają się jednak rozmaite problemy, bardzo utrudniające realizację scenariusza akcesyjnego.

5.1. Kryzys ukraiński

Największe problemy dotyczą obecnie kandydatury Ukrainy, mającej ogromne znaczenie geopolityczne dla całej Europy Wschodniej. Wspomniany na wstępie do niniejszych rozważań kryzys, który wybuchł w tym kraju pod koniec 2013 r., wiązał się bezpośrednio właśnie z europejskimi aspiracjami Ukraińców. Państwo ukraińskie od momentu uzyskania niepodległości w 1991 r. wykazywało bowiem mniej lub bardziej silną orientację prounijną, będąc w tym wspierane przez zachodnich sąsiadów, zwłaszcza Polskę²³. Skomplikowana, niestabilna sytuacja polityczna oraz

²² Por. *Partnerstwo Wschodnie*, MSZ, Warszawa (2012); *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011.

²³ Polska była pierwszym krajem, który oficjalnie uznał niepodległość Ukrainy. Szerzej patrz: O. Barburska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, op.cit.; *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, red. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud', J. Borkowski, Warsaw 2008; *Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy*, red. J. Borkowski, Warszawa 2006.

społeczno-gospodarcza spowodowała jednak, że dążenia znacznej części klasy politycznej i społeczeństwa do członkostwa w UE napotkały poważne przeszkody.

Bezpośrednim powodem wybuchu kryzysu w 2013 r. było niezadowolone społeczne wywołane faktem rezygnacji prezydenta Janukowycza z podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE (wynegocjowanej w 2012 r.), co miało nastąpić na listopadowym szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Zarówno Ukraina, jak i Unia Europejska oficjalnie zapowiedziały, że możliwe będzie zawarcie porozumienia w przyszłości, ale *de facto* oznaczało to faktyczny kres całego procesu integracji ukraińsko-unijnej.

Rezultaty szczytu wileńskiego wywołały ostrą reakcję ze strony proeuropejsko nastawionej opozycji ukraińskiej, która popierana była w tej sprawie przez znaczną część społeczeństwa, zwłaszcza w zachodniej części kraju. Stało się to impulsem do wybuchu w wielu miastach antyrządowych protestów w formie demonstracji oraz okupowania budynków publicznych, czego największym symbolem stał się kijowski Majdan. Podejmowane przez władze próby zlikwidowania protestów przy użyciu brutalnej siły spełzły na niczym, opozycja odpowiedziała zaś zaostrzeniem protestów, co w efekcie doprowadziło do licznych ofiar po obu stronach. Protesty te okazały się znacznie silniejsze niż w trakcie tzw. pomarańczowej rewolucji z 2004 r., kiedy to także próbowano wprowadzić kraj na drogę proeuropejskich reform, lecz ówczesna opozycja, nawet po dojściu do władzy, nie była w stanie tego dokonać.

Wszystko to pokazało zarówno skalę poparcia dla idei integracji z Europą, jak i ogrom sprzeciwu wobec aktualnej sytuacji politycznej i gospodarczej całego kraju, popadającego w głęboki kryzys²⁴. Jego rozwiązania nie przyniosło także zawarcie porozumienia między opozycją a prezydentem Janukowyczem pod koniec lutego 2014 r. Obie strony od razu oskarżyły się o łamanie podjętych zobowiązań, a sam Janukowycz został ostatecznie odwołany ze stanowiska przez parlament i zbiegł do Rosji. Sytuację znacznie komplikował fakt, że obalony prezydent cieszył się jednak poparciem znacznej części społeczeństwa ukraińskiego. Dotyczyło to zwłaszcza wschodniej i południowej części kraju (w tym przede wszystkim Krymu),

²⁴ Przejawem rozprężenia struktur państwa był m.in. fakt, że część administracji państwowej (w tym także struktury bezpieczeństwa) w zachodniej części państwa oficjalnie poparła opozycję jeszcze przed przejściem przez nią władzy. Natomiast w regionach wschodnich, w tym zwłaszcza na zdominowanym przez Rosjan Krymie, nowy rząd napotkał silny opór. W bardzo trudnej sytuacji znalazła się także gospodarka Ukrainy, państwo to stanęło zaś praktycznie na skraju bankructwa

gdzie panują nastroje prorosyjskie, a postawy proeuropejskie i prounijne są znacznie rzadsze niż w Galicji.

Uwzględniając najbardziej interesujący nas wątek europejski, trzeba podkreślić, że wielką rolę przy skłonieniu antagonistów do zawarcia ugody i zaprzestania rozlewu krwi na kijowskim Majdanie odegrała Unia Europejska, która po okresie relatywnej bierności zaczęła wysyłać wyraźne sygnały poparcia dla protestujących oraz wyrazy potępienia brutalnych działań rządu. Szczególnie ważną rolę odegrała w tym względzie Polska: zarówno polska dyplomacja, jak i cała klasa polityczna i społeczeństwo udzieliły szerokiego poparcia działaniom opozycji ukraińskiej. Obok rozmaitych przejawów tej pomocy największe znaczenie miało realne wsparcie polityczne, w tym zwłaszcza podjęta przez rząd polski szeroka ofensywa dyplomatyczna mająca na celu uzyskanie poparcia Unii i jej państw członkowskich dla proeuropejskich oraz wolnościowych aspiracji Ukraińców. Efektem tych starań było m.in. wysłanie do Kijowa misji mediacyjnej, składającej się z ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Francji oraz Polski i to ich perswazje w znacznej mierze przyczyniły się do zaprzestania bratobójczych walk w lutym 2014 r.

Nie wdając się w dalsze rozważania nad trudną i skomplikowaną sytuacją wewnętrzną Ukrainy, wskazać jedynie trzeba, że proces integracji tego kraju z Unią Europejską znalazł się w punkcie krytycznym. Z jednej strony, jeśli w perspektywie długofalowej nowe władze ukraińskie wejdą na drogę reform politycznych i gospodarczych zgodnych ze standardami europejskimi i prowadzących do zbliżenia z UE, to w przyszłości zapewne pojawi się możliwość przystąpienia Ukrainy do Unii. Z drugiej jednak strony nawet realizacja takiego pozytywnego scenariusza (nie mówiąc o kontynuowaniu obecnego modelu ustrojowego!) nie da automatycznie żadnych gwarancji akcesji – Ukraina ma ogromne zaległości w zakresie transformacji systemowej i spełnienie przez nią w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej unijnych kryteriów członkostwa byłoby niezmiernie trudne.

Dodatkowo należy uwzględnić różnorodne uwarunkowania międzynarodowe. Chodzi tu przede wszystkim o politykę Rosji, która aktywnie popiera silny obóz antyeuropejskich oponentów na Ukrainie i pragnie zachować ten kraj w swej bezpośredniej strefie wpływów (władze rosyjskie powołują się przy tym na wielowiekowe, bardzo bliskie więzi łączące oba narody oraz tradycje wspólnej państwowości). Bezpośrednim przejawem owej neoimperialnej polityki było m.in. wprowadzenie w marcu 2014 r. faktycznej okupacji Krymu przez wojska rosyjskie prowadzącej do przyłączenia tego regionu do Rosji, a także podburzanie ludności rosyjskojęzycznej we wschodniej Ukrainie do aktów rebelii przeciwko nowym władzom w Kijowie.

Problemem jest również ambiwalentna postawa samej Unii Europejskiej, która przez całe lata nie zdołała wypracować spójnego stanowiska²⁵. Część państw członkowskich, widząc wahania samych Ukraińców oraz nie chcąc zadrażnień z Rosją, nie wyklucza wprowadzie członkostwa Ukrainy w UE w dalszej przyszłości, ale też nie popiera szybkich kroków w tym kierunku. Dodatkowym argumentem są ogromne nakłady finansowe, jakich wymagałoby udzielenie skutecznej pomocy ukraińskiej gospodarce. Pomimo oficjalnych deklaracji o chęci udzielenia wsparcia i nawet podejmowaniu pewnych działań w tym kierunku, Unia Europejska, wciąż osłabiona kryzysem gospodarczym, po prostu nie jest w stanie i nie chce tak dużych środków samodzielnie wyłożyć²⁶.

W efekcie idea dalszego rozszerzenia UE na Wschód obejmującego Ukrainę nie cieszy się specjalnym poparciem ze strony całej Unii. Dotyczy to zwłaszcza najpotężniejszych państw członkowskich, takich jak Francja, która – jak już wspomniano we wcześniejszych rozważaniach – dba przede wszystkim o swoje podstawowe interesy plasujące się nie na wschodzie Europy, ale w basenie Morza Śródziemnego²⁷. Tak naprawdę przesuwanie się unijnego „środka ciężkości” z Zachodu na Wschód jest popierane w sposób zdecydowany głównie przez większość nowych krajów unijnych z Europy Środkowej, w tym zwłaszcza przez Polskę²⁸.

Z drugiej jednak strony trzeba też przyznać, że „drzwi do Europy” pozostają dla Ukrainy ciągle otwarte. Przykładem tego było wyrażenie przez Unię w marcu 2014 r. zgody na to, aby kraj ten podpisał z nią umowę stowarzyszeniową – najpierw w jej części politycznej, a następnie, po konsolidacji reform zainicjowanych przez nowy rząd w Kijowie, także w części

²⁵ Por. B. Hud', *Eastern Policy of the European Union: Step by Step Towards Ukraine*, w: *Introduction to European Studies. A New Approach to Uniting Europe*, op.cit.; D. Milczarek, *Eastern Dimension of the ENP – a New Challenge for the European Union. The Case of Ukraine*, w: *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation*, op.cit.

²⁶ Dla pokazania skali problemu wystarczy podać, że Grecja, ów „chory człowiek Europy” wymagający stałego wsparcia finansowego, znajduje się pod względem gospodarczym w sytuacji znacznie lepszej niż Ukraina.

²⁷ Wielce wymowny był fakt, że wysłany do Kijowa jako unijny mediator francuski minister spraw zagranicznych nie czekał nawet na koniec niezwykle ważnych negocjacji między opozycją i Janukowyczem, lecz szybko udał się z wizytą oficjalną do Chin.

²⁸ Wyjątkiem w tym względzie wydają się być Węgry, które podczas kryzysu ukraińskiego zajęły oficjalnie postawę neutralną, a tak naprawdę popierającą stanowisko Rosji. Może się to wiązać z rosnącym eurosceptycyzmem rządu premiera Orbana i będącą tego następstwem coraz ściślejszą współpracą z Rosjanami, zwłaszcza w dziedzinie energetyki.

gospodarczej, w tym również w zakresie specjalnej umowy o ustanowieniu wspólnej strefy wolnego handlu.

5.2. Tureckie dylematy

Kontrowersyjnie przedstawia się także sprawa ewentualnego członkostwa w Unii Europejskiej innego kandydata – Turcji. Jak już wspomniano, akcesja tego kraju mieści się w kategorii „rozszerzenia na Wschód” pod warunkiem tak rozległego pojmowania tego pojęcia, aby obejmowało ono kierunek na Bałkany i basen Morza Czarnego (pamiętać należy, że członkami Unii Europejskiej są już Słowenia i Chorwacja, a szereg innych krajów regionu – o czym dalej – stara się o akcesję).

Turcja ma nawiązane więzi stowarzyszeniowe ze Wspólnotami Europejskimi już od ponad 40 lat i w 2005 r. rozpoczęła oficjalne rokowania akcesyjne, które zostały jednak *de facto* zamrożone. Jej kandydatura budzi bowiem poważne wątpliwości i duże różnice zdań. Dotyczą one, mówiąc najogólniej, ogromnych, historycznie ukształtowanych odrębności dzielących Turcję od partnerów europejskich pod bardzo wieloma względami: religijnym, kulturowym, politycznym, gospodarczym itp.

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania na ten temat, wystarczy wskazać, że – jak podkreślają krytycy tureckiego członkostwa – istotnie trudno sobie wyobrazić, że największym państwem w Unii Europejskiej będzie muzułmański kraj, reprezentujący całkowicie odmienny krąg cywilizacyjny²⁹. Mogłoby stąd wynikać wiele poważnych problemów, dotyczących np. trudności z integracją społeczno-kulturową nowych obywateli Unii, czego dowodem są już istniejące kłopoty w tej dziedzinie z wielomilionową społecznością muzułmańską zamieszkującą Europę Zachodnią. Z akcesją Turcji wiązałaby się także konieczność wyłożenia przez UE ogromnych nakładów finansowych, koniecznych do wyrównywania zapóźnień w rozwoju wielu tureckich regionów lub też niektórych sektorów tamtejszej gospodarki, w tym zwłaszcza relatywnie zacofanego rolnictwa.

Najpoważniejszym kłopotem wydaje się jednak funkcjonowanie tureckiego systemu politycznego, nieprzystającego w pełni do europejskich standardów demokracji. Nie chodzi tu nawet o ogromną, niespotykaną już w Europie rolę armii, która historycznie odgrywała wprawdzie rolę gwaranta świeckiego i prozachodniego kursu polityki tego kraju, ale

²⁹ Oznaczałoby to np., że w Parlamencie Europejskim najliczniejszą grupę posłów stanowiliby eurodeputowani tureccy (w tym z pewnością bardzo wielu islamistów), ze wszystkimi tego konsekwencjami dla ducha i litery podejmowanych na tym forum ustaleń.

zarazem kilkakrotnie rządziła nim za pośrednictwem wojskowych dyktatur. Problem dotyczy przede wszystkim nieprzestrzegania wszystkich zasad nowoczesnego państwa prawa i ochrony praw człowieka. Obejmuje to m.in. brak pełnej wolności słowa i niezawisłości aparatu wymiaru sprawiedliwości czy też podejmowanie prób narzucania społeczeństwu – wbrew tradycjom sekularyzmu – norm islamskiego prawa szariatu, ograniczających zwłaszcza prawa kobiet. Pomimo poprawy sytuacji osiągniętej na przestrzeni ostatnich lat, pełnią praw obywatelskich nadal nie dysponują tureccy Kurdowie, będący przez wiele dekad jedną z najbardziej uciskanych grup etnicznych w całym regionie. Wymownym symbolem braku pełnej wolności politycznej były i nadal są podejmowane przez islamistyczny rząd premiera Erdogana próby tłumienia siłą protestów społecznych przeciwko jego polityce, które trwają z mniejszym lub większym natężeniem od drugiej połowy 2013 r. (nieprzestrzeganie zasad demokracji i praw człowieka było jednym z zasadniczych powodów zamrożenia negocjacji akcesyjnych z UE).

Przeszkodą w zbliżeniu z Unią Europejską są także kwestie z zakresu polityki zagranicznej. Jedną z głównych przeszkód w tureckiej akcesji jest nierozwiązany od 40 lat konflikt cypryjski, w który zaangażowane są, oprócz Turcji okupującej północną część wyspy, dwa państwa członkowskie UE: Republika Cypru i Grecja (mająca zresztą z Ankarą napięte relacje także z innych powodów)³⁰. Zgoda tych dwóch krajów jest oczywiście niezbędna do podejmowania jakichkolwiek wiążących ustaleń w sprawie ewentualnego członkostwa w Unii ich długoletniego adwersarza, ale na szybkie rozwiązanie „węzła cypryjskiego” raczej się nie zanosi³¹.

Pojawiają się także inne problemy międzynarodowe. Turcja, wykorzystując swój rosnący potencjał gospodarczy, polityczno-militarny i kulturalny³², zaczęła wykazywać coraz większe ambicje osiągnięcia – podobnie jak niegdyś imperium osmańskie – statusu mocarstwa już nie tylko w skali regionalnej, lecz także, być może, nawet ponadregionalnej. O ile jednak

³⁰ Szerzej patrz: A. Adamczyk, *Wpływ unormowania stosunków grecko-tureckich na stabilizację bezpieczeństwa we wschodniej części Morza Śródziemnego*, w: *Bezpieczeństwo Międzynarodowe. Wyzwania i Zagrożenia XXI w.*, red. P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak, Radom 2009.

³¹ A. Adamczyk, *Prezydencja cypryjska w kontekście stosunków między Unią Europejską i Turcją*, „*Studia Europejskie*” 2013, nr 2, s. 33–54.

³² W Europie najczęściej nie docenia się faktu, że turecka kultura, zwłaszcza ta masowa (produkcja filmowa, telewizyjna, estradowa itp.), jest w regionie całego Bliskiego Wschodu bardzo popularna. Tym samym Turcja dysponuje dużą siłą oddziaływania także w zakresie swej *soft power*, co także wspomaga realizację celów jej polityki zagranicznej.

tego rodzaju politykę władze w Ankarze prowadziły początkowo zgodnie z hasłem „zero problemów w stosunkach z sąsiadami”, o tyle obecnie w stosunkach ze światem zewnętrznym pojawił się szereg poważnych problemów (jak z ogarniętą wojną domową Syrią) lub przynajmniej zadrażnień, czego dobitnym przykładem jest wyraźne pogorszenie stosunków z Izraelem, niegdyś wieloletnim, bliskim sojusznikiem. Wszystko to groziłoby na wypadek przystąpienia Turcji do UE niebezpiecznym rozciągnięciem europejskich struktur integracyjnych w sąsiedztwo zapalnych konfliktów bliskowschodnich, z którymi kraj ten graniczy i w które jest w rozmaity sposób zaangażowany³³.

Z drugiej strony należy wskazać, że akcesja Turcji – jak podkreślają z kolei jej zwolennicy – przynosiłaby także wiele wymiernych korzyści dla Unii Europejskiej. Ogromne tureckie zasoby społeczne, gospodarcze czy polityczne wzmocniłyby w dużym stopniu ogólny potencjał Unii Europejskiej; trzeba również pamiętać, że kraj ten był przez cały okres powojenny bardzo cennym sojusznikiem polityczno-militarnym świata zachodniego w konfrontacji z blokiem komunistycznym, do tej pory utrzymując drugą co wielkość – po USA – armię w całym Sojuszu Północnoatlantyckim. O tym, że byłby to najprawdopodobniej lojalny partner Unii na arenie międzynarodowej, świadczy chociażby prozachodnia postawa Ankary widoczna w trakcie kryzysu na Ukrainie³⁴.

Obawiając się zatem wszelkich negatywnych implikacji geopolitycznych wynikających z akcesji Turcji do UE, nie można więc nie doceniać potencjalnie pozytywnego znaczenia takiego kroku. Dotyczyłoby to w pierwszym rzędzie umocnienia strefy bezpieczeństwa, stabilności i rozwoju w najbliższym otoczeniu Unii, jak też pokazania, że jest ona w stanie otworzyć się politycznie i mentalnie na inne regiony oraz kultury. Stanowiłoby to zachętę dla pozostałych państw leżących w bezpośrednim otoczeniu Europy do podejmowania większych wysiłków na rzecz „europeizacji” ich polityk, traktowanej nie jako przejaw podporządkowania się czyjejś dominacji, lecz jako osiągnięcie najlepszych standardów demokracji czy rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zarysowane wyżej kontrowersje powodują jednak, że w dającej się przewidzieć przyszłości trudno sobie wyobrazić członkostwo Turcji w Unii Europejskiej. Stanowiska państw członkowskich UE są w tej

³³ Szerzej patrz: A. Adamczyk, *Trudne sąsiedztwo – wpływ relacji Turcji z sąsiadami na proces akcesji do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4.

³⁴ Inną sprawą jest fakt, że agresywne zachowania Rosji, zwłaszcza na Krymie (zamieszkałym także przez Tatarów uważanych przez Turków za pobratymców), budziły zaniepokojenie Turcji, obawiającej się zagrożenia dla jej własnych interesów narodowych.

sprawie podzielone, najważniejsze zaś znaczenie zdaje się mieć postawa dwóch największych mocarstw unijnych, Niemiec i Francji, które są wobec idei tureckiej akcesji nastawione bardzo sceptyczne. Nawet jeśli szereg innych krajów (jak np. Polska) oficjalnie popiera starania Ankary, to społeczeństwa europejskie, zwłaszcza te z zachodniej części kontynentu, prawdopodobnie nie zaakceptowałyby kolejnego rozszerzenia na Wschód obejmującego Turcję. Wydaje się, że najlepszym możliwym rozwiązaniem byłoby tutaj wypracowanie nowej formuły wzajemnych stosunków, opierających się nie na pełnym członkostwie, lecz na jakimś pełniejszym, znacznie wzmocnionym stowarzyszeniu. Wszystko to wszakże oznacza, że konieczność podjęcia prędzej czy później wiążących decyzji co do dalszych losów relacji z tym partnerem będzie stanowić w przyszłości jedno z najtrudniejszych wyzwań już nie tylko dla unijnej polityki zagranicznej, ale także dla całej Unii.

5.3. Kierunek bałkański i czarnomorski

Na liście kandydatów do członkostwa w Unii Europejskiej w ramach szeroko rozumianego rozszerzenia na Wschód znajdują się jeszcze inne państwa, przede wszystkim z regionu Bałkanów. Co do zasady, UE wyraziła polityczną zgodę na przyjęcie ich w poczet swych członków w 2003 r.; stworzono także specjalny mechanizm wsparcia pod nazwą proces stabilizacji i stowarzyszenia. Stopień zaawansowania przygotowań poszczególnych krajów do ewentualnej akcesji jest jednak bardzo różny.

Najdalej na drodze do UE posunięte są dwa państwa: Macedonia i Czarnogóra. Pierwsze z nich złożyło wniosek o członkostwo w 2004 r., a drugie – w 2008 r.; obydwa rozpoczęły także oficjalnie rokowania akcesyjne (odpowiednio w 2009 r. i 2012 r.). W ich przypadkach przeszkodą w szybkim zakończeniu negocjacji są jednak rozliczne problemy, w tym zwłaszcza zagrożenia wiążące się z występowaniem ogromnej korupcji oraz działalnością potężnej przestępczości zorganizowanej. Na tego typu problemy, wynikające w znacznej mierze z ogólnej specyfiki bałkańskiej, nakładają się dodatkowo trudności charakterystyczne dla każdego z kandydatów. Tak np. w przypadku Macedonii chodzi m.in. o wciąż nierozwiązany, nieco kuriozalny spór o nazwę tego kraju, jaki toczy się z Grecją³⁵.

Z podobnymi problemami, dotyczącymi, ogólnie rzecz biorąc, niesprawności w demokratycznym i praworządnym funkcjonowaniu struktur

³⁵ Zdaniem Grecji, historyczna nazwa „Macedonia” może odnosić się jedynie do części jej własnego terytorium; szerzej patrz: A. Adamczyk, *Kwestia macedońska w bałkańskiej polityce Grecji*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2009, nr 7.

państwowych, borykają się również inni kandydaci bałkańscy. Serbia oraz Albania złożyły wnioski o członkostwo w 2009 r., ale brak jest efektywnych rokowań akcesyjnych – w przypadku pierwszego z tych krajów podstawową przeszkodę stanowił brak współpracy Belgradu z Międzynarodowym Trybunałem Karnym w Hadze, mającym sądzić zbrodnie wojenne z okresu wojny domowej w byłej Jugosławii (co udało się rozwiązać dopiero w 2011 r.), a także nieuregulowanie we właściwy sposób stosunków z byłą prowincją serbską, a obecnie niepodległym państwem, jakim jest Kosowo.

Kraj ten oraz Bośnia i Hercegowina traktowane są wprawdzie jako potencjalni kandydaci do akcesji, ale bez wątplenia mają na to najmniejsze szanse. Wystarczy wskazać, że niepodległość Kosowa nie jest uznawana przez pięć państw członkowskich UE, a ponadto bardzo niestabilna sytuacja wewnętrzna w tym państwie, nieustannie grożąca wybuchem konfliktów międzyetnicznych, wymaga obecności na miejscu międzynarodowych sił pokojowych. Bierze w nich udział także Unia Europejska, która dodatkowo udziela obu krajom dużej, wszechstronnej pomocy, umożliwiającej *de facto* funkcjonowanie ich państwowości. W takiej sytuacji trudno sobie zatem wyobrazić, aby Kosowo oraz Bośnia i Hercegowina stały się w najbliższej przyszłości pełnoprawnymi członkami UE.

Potencjalne rozszerzenie Unii Europejskiej w kierunku rzeczywiście tak dalece wschodnim, że przekraczającym nawet w pewnych przypadkach tradycyjne granice Europy, może obejmować niektóre kraje zaangażowane w Partnerstwo Wschodnie. Najbardziej na tej drodze zaawansowana wydaje się być Mołdawia, która pomimo trudnej sytuacji wewnętrznej oraz problemów zewnętrznych (konflikt na Naddniestrzu) stara się realizować zalecane przez Unię reformy systemowe. Wysiłki te dały już zauważalne rezultaty, m.in. w formie parafowania w 2013 r. umowy stowarzyszeniowej z UE oraz złagodzenia reżimu wizowego w ruchu osobowym. Podobne działania, łącznie z parafowaniem w tym samym czasie umowy stowarzyszeniowej, podjęła także Gruzja. Pomimo zawirowań w życiu politycznym i kłopotów gospodarczych kraj ten wykazuje silną polityczną wolę przystąpienia do euroatlantyckich struktur integracyjnych (UE i NATO), do czego Gruzinów dodatkowo skłaniają napięte relacje z Rosją.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do pozostałych uczestników Partnerstwa Wschodniego. Zostawiając na boku specyficzny przypadek Białorusi³⁶ oraz omawianej już Ukrainy, trzeba wskazać, że faktyczny

³⁶ Białoruś jest adresatem programów realizowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego (a w niektórych nawet w pewnym zakresie partycypuje), ale oficjalnie władze w Mińsku odrzucają udział w Partnerstwie.

proces zamrażania stosunków czy wręcz oddalania się od Unii Europejskiej zainicjowała Armenia. Kraj ten najwyraźniej za priorytetowe uznał zbliżenie z Rosją, chociaż oficjalnie nie zerwał więzi z UE. Dostatecznie ambiwalentną pozycję zajmuje również Azerbejdżan – z jednej strony utrzymuje silne więzi gospodarcze i polityczne z Rosją, ale z drugiej szuka porozumienia z Unią, m.in. podpisując w 2013 r. umowę o złagodzeniu reżimu wizowego czy też wyrażając gotowość partycypowania w powstaniu tzw. Południowego Korytarza Gazowego, łączącego Europę z kaspijskimi zasobami tego surowca oraz uniezależniającego w znacznym stopniu unijnych odbiorców od dostaw z Rosji. Dodatkowo obydwa kraje mają kłopoty z utrzymaniem standardów demokracji w życiu politycznym, co oczywiście wpływa na ich ocenę dokonywaną przez Unię. Wszystko to oznacza, że państwa te ani tego nie bardzo pragną, ani nie mają rzeczywistych szans na członkostwo w UE.

6. Konkluzje

Dokonując zwięzłego podsumowania, można postawić generalną tezę, że procesy rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód stanowiły rezultat długich, żmudnych i trudnych przemian ustrojowych oraz dostosowań do standardów europejskich podejmowanych przez liczną grupę postkomunistycznych państw z regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Ich wysiłki zaowocowały pełnym członkostwem w UE i innych strukturach integracji euroatlantyckiej, przynosząc nowym członkom szereg wymiernych, a czasami wręcz spektakularnych korzyści w sferze polityki, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz rozwoju społeczno-gospodarczego.

Na szeroko rozumianym Wschodzie kontynentu pozostała jednak grupa krajów, z których część wyraża podobne aspiracje, podejmując w tym kierunku mniej lub bardziej aktywne i udane starania. Ze swej strony Unia Europejska, popierając te wysiłki politycznie, organizacyjnie czy finansowo, nie ma do końca jasno sprecyzowanej polityki w tym względzie. Wynika to, najogólniej rzecz biorąc, z szeregu uwarunkowań będących splotem rozmaitych interesów na szczeblu zarówno UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza tych najpotężniejszych.

Na dzień dzisiejszy wszystko wskazuje na wyczerpanie się możliwości szybkiego kontynuowania procesów rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód. Nie oznacza to, że nie ma do tego w ogóle gotowości czy też że sytuacja nie zmieni się w przyszłości, ale obecnie po prostu okoliczności temu nie sprzyjają. Oprócz faktu, że praktycznie wszystkim chętnym do akcesji krajom ich kandydowanie może utrudnić skomplikowana sytuacja

wewnętrzna oraz międzynarodowa, czynnikiem decydującym wydaje się być wyraźna niechęć większości państw „starej” Unii Europejskiej do zwiększania składu członkowskiego. Nie wydaje się także, aby przeważał tu głos nowych członków, takich jak Polska, dla których rozszerzenie na Wschód jak najbardziej leży w ich żywotnym interesie, ale które nie dysponują jeszcze odpowiednią pozycją oraz potencjałem, aby mogły przekonać całą Unię.

Abstract

Eastern Enlargement of the European Union – Genesis, Outcome, Future Prospects

The article comprises a concise synthesis of history, the achievements and prospects for further development of the processes European Union eastern enlargement. Initially, these processes concerned the group of post-Communist countries of East and Central Europe which expressed the desire to join the EU. Following long and difficult preparations on both sides, 11 states finally achieved this in 2004–2013. This has brought very positive results for both the new members and the EU as a whole.

However, in the broadly understood East of Europe, there remains a group of countries of which some also aspire to become members of the EU and undertake various efforts to further this goal. The European Union supports these efforts, but it does not have any clearly defined policy in this respect. The reason for this are primarily differences of interest on both the EU level and the level of the individual Member States, especially among the most powerful ones among them.

At present, everything seems to indicate that the possibilities of swift continuation of the EU eastward enlargement have been exhausted. The candidate countries struggle with a complicated and difficult internal and international situation, while in most countries of the ‘old’ EU we can observe a distinct reluctance to see the EU enlarge further. The position of the new members, and especially Poland, will not be of any help here, because while the eastern enlargement is very important to them, they’re voice is not yet strong enough to prevail over the others.