

ROZSZERZONA W RÓŻNORODNOŚCI

PROCES ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ
I JEGO PERSPEKTYWY



Autor: Adam Balcer

Warszawa, maj 2019

ROZSZERZONA W RÓŻNORODNOŚCI

**PROCES ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ
I JEGO PERSPEKTYWY**

Warszawa, maj 2019

© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana



Autor:

Adam Balcer,
szef projektu zagranicznego w WiseEuropa, badacz krajowy ECFR,
wykładowca Studium Europy Wschodniej UW,
autor podcastu historycznego "Lechistan" w radiu TOK FM.

Autor dołożył wszelkich starań, by raport był bezstronny
i obiektywny – zleceniodawca nie miał wpływu na tezy
ani wymowę opracowania.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Wydawca:

Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Aleje Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa
+48 22 621 21 61, +48 22 621 75 55
poczta@schuman.pl
www.schuman.pl

ISBN: 978-83-88752-23-0

Projekt graficzny i druk:
Pracownia C&C Sp. z o.o.



Publikacja powstała w ramach projektu „EnlargEUrope” przy wsparciu środków Komisji Europejskiej w ramach programu Europa dla Obywateli. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autora i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

SPIS TREŚCI

Tezy	4
Wprowadzenie	6
Bilans rozszerzenia	6
Kryteria członkostwa	7
Stosunek obywateli UE do rozszerzenia	9
Turcja – wyjątkowy i wirtualny kandydat	10
Inne kraje europejskie	11
Charakterystyka Bałkanów Zachodnich	12
Demografia, gospodarka i struktura etniczno-religijna	13
Rozszerzenie Unii na Bałkany Zachodnie	16
Prognoza	18
Enlarged in diversity: The EU enlargement process and its perspectives	21
Theses	22
Prognosis	24

TEZY

1. Rozszerzenie Unii Europejskiej (UE, przed 1993 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza - EWG) doprowadziło do blisko pięciokrotnego wzrostu liczby jej członków w ciągu ponad 60 lat oraz, co ważniejsze, przyczyniło się do demokratyzacji i modernizacji kilkunastu krajów europejskich (basen Morza Śródziemnego, Europa Środkowo-Wschodnia). Żaden inny proces nie miał w ostatnich dekadach na świecie tak dużego potencjału transformacyjnego łącząc w bezprecedensowym stopniu politykę zagraniczną z wewnętrzną. Rozszerzenie miało istotny wymiar geograficzny, demograficzny, ekonomiczny oraz kulturowy i znacząco zmieniło układ sił w UE i jej charakter. Najważniejsze znaczenie miało rozszerzenie przypadające na lata 2004–2007, w wyniku, którego przyjęto do UE 12 państw o łącznej populacji ponad 100 milionów ludzi.
2. Formalnie najważniejszym kandydatem prowadzącym obecnie negocjacje akcesyjne jest Turcja. Jednak uległy one faktycznemu zamrożeniu ze względu na przekształcenie się Turcji w ostatnich latach w kraj autorytarny. W efekcie, jej przystąpienie do UE jest obecnie niemal całkowicie nierealne. Co więcej, kandydatura Turcji wzbudza bezprecedensową opozycję w UE. Dzieje się tak głównie ze względu na jej potencjał demograficzny, a więc rosnącą populację, która już teraz liczy ponad 80 milionów obywateli, problemy wewnętrzne związane z sytuacją Kurdów i alewitów oraz z polaryzacją polityczną i wreszcie problemy zewnętrzne z sąsiadami, a w tym krajami UE. Istotna jest również specyfika kulturowa, której prominentną cechą jest bardziej konserwatywne muzułmańskie społeczeństwo. Turcja złożyła wnioski o członkostwo w UE już ponad 30 lat temu. Został on pozytywnie rozpatrzony 20 lat temu i obecnie kraj prowadzi negocjacje od blisko 15 lat.
3. Proces rozszerzenia UE dotyczy obecnie w praktyce Bałkanów Zachodnich. Integracja Bałkanów

Zachodnich jest znacznie poważniejszym wyzwaniem dla UE niż to było w przypadku krajów Europy Środkowej przyjętych w latach 2004–2007. Według Freedom House, amerykańskiej fundacji oceniającej systemy polityczne na świecie, od ponad 45 lat wszystkie kraje Bałkanów Zachodnich są częściowo wolne (kluczowe znaczenie demokracji, jako kryterium członkostwa w UE).¹ Do głównych przyczyn problemów z procesem rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie należy:

- dziedzictwo wojen z lat 90. XX wieku i początku XXI wieku (napiecie między grupami etnicznymi, zaszłości związane z rozliczeniem zbrodni wojennych, głęboki podział wewnętrzny Bośni, nieuregulowany w pełni status międzynarodowy Kosowa);
- negatywny wpływ totalitarnej spuścizny komunizmu i w pewnym stopniu dziedzictwa osmańskiego i bizantyjskiego (elementy autorytarne, choć także pluralistyczne);
- dość mocna pozycja w regionie potężnych nieunijnych aktorów (Rosja, Chiny, Turcja), których łączy autorytaryzm i brak wsparcia dla demokracji, co stanowi wyzwanie dla zaangażowania UE w regionie (szczególnie dotyczy to Rosji);
- uwarunkowania wewnętrzne w UE stanowiące wyzwanie dla jej wpływów i wiarygodności w regionie, takie jak tendencje antydemokratyczne, osłabnięcie rządów prawa również w krajach przyjętych w ramach ostatnich rozszerzeń (co podważa sam proces integracji), samodzielne zaangażowanie w regionie Bałkanów Zachodnich licznych graczy unijnych małych i średnich, brak jednoznacznie „dominującego” adwokata regionu w UE, inne wyzwania absorbujące UE, negatywny stosunek większości względnej obywateli UE do rozszerzenia, zwłaszcza w najważniejszych państwach członkowskich, a także spory między krajami UE i państwami Bałkanów Zachodnich;

¹ Freedom House dzieli kraje na niewolne, częściowo wolne i wolne.

- oprócz większości państw Partnerstwa Wschodniego, Bałkany Zachodnie są najbiedniejszym regionem w Europie, borykającym się z wysokim bezrobociem, dużą szarą strefą i niskim poziomem aktywności zawodowej;
 - Bałkany Zachodnie wyróżniają się na tle Europy pod względem wysokiego poziomu korupcji. Górzniej jest tylko w krajach Partnerstwa Wschodniego oprócz Gruzji. Silna jest także zorganizowana przestępczość, choć jej wpływy są mniejsze niż kilkanaście lat temu.
- 4.** Region Bałkanów Zachodnich jest de facto bardzo silnie zintegrowany z UE, co jednak sprzyja wewnątrz Unii myśleniu w kategoriach małej stabilizacji, czyli przekonaniu, że mogą one na dłuższą pozostać w „poczekalni”. Natomiast długi proces przedakcesyjny i negocjacyjny ma stanowić najlepsze narzędzie ich skutecznego przygotowania się do członkostwa. Połączenie niejednoznacznego wsparcia rozszerzenia przez UE objawiającego się spowalnianiem procesu przez pojedyncze kraje UE blokujące decyzje Rady w kwestiach procesu akcesyjnego Bałkanów Zachodnich, pomimo rekomendacji Komisji i zgody większości członków, oraz poważne problemy wewnętrzne Bałkanów Zachodnich dające kolejne argumenty dla wspomnianego spowolnienia mogą wytwarzać zjawisko błędnego koła oraz demobilizować regionalne elity i społeczeństwa.
- 5.** Z perspektywy globalnych ambicji UE przyszłość sześciu państw Bałkanów Zachodnich zamieszkałych przez nieco ponad 18 milionów osób wydaje się z jednej strony niezbyt istotna, a z drugiej nie stanowi poważnego wyzwania. Jednak, Bałkany Zachodnie to region, gdzie narodziła się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obronna (CSDP) i jest bardzo ważną areną jej realizacji (misje), w tym współpracy z NATO, USA i Turcją. Jest także regionem rywalizacji UE z Rosją, Chinami, Turcją (czasami) i krajami Zatoki Perskiej. Rozszerzenie o Bałkany Zachodnie miałyby istotne znaczenie cywilizacyjne dla UE, gdyż znaczną część jej mieszkańców sta-
- nowią muzułmanie. Bałkany Zachodnie po krajach Partnerstwa Wschodniego stanowią potencjalnie najbardziej niestabilny region w Europie. Jednak stan bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich na tle Południowego Sąsiedztwa UE jest radykalnie lepszy. Bardzo niekorzystnym zjawiskiem jest pogorszenie jakości demokracji w niektórych krajach Bałkanów Zachodnich w ostatnich latach, pomimo postępu integracji z UE. Wszystkie opisane wcześniej zjawiska pokazują, że proces integracji Bałkanów Zachodnich z UE w porównaniu z „Wielkim Rozszerzeniem” z 2004 ma o wiele większe znaczenie dla demokratyzacji, budowy rządów prawa, pojednania, a szczególnie bezpieczeństwa krajów aspirujących do członkostwa.
- 6.** Z formalnego punktu widzenia kraje Partnerstwa Wschodniego (PW) jako państwa europejskie mogą złożyć wnioski o członkostwo w UE. Co więcej, niektóre z nich (Ukraina, Gruzja, Mołdawia) pod względem kluczowych kryteriów w procesie rozszerzenia, jakimi są jakość demokracji i poziom korupcji, uzyskują w różnych rankingach bardzo podobne wyniki jak kraje Bałkanów Zachodnich, a czasem lepsze od niektórych z nich. Jednak państwa PW w odróżnieniu od Bałkanów Zachodnich nie są uznane przez UE za potencjalnych kandydatów. Zmiana bardzo wstrzemięźliwego nastawienia UE do europejskich aspiracji krajów PW jest mało prawdopodobna. Ta postawa UE wynika ze zdecydowanego sprzeciwu Rosji wobec integracji euroatlantyckiej tych państw. Swoją polityką wobec Gruzji, Mołdawii i Ukrainy Moskwa pokazała, że jest gotowa do użycia siły militarnej by zablokować aspiracje proeuropejskie krajów PW (zamrożone konflikty, para-państwa). W przypadku Ukrainy istotnym wyzwaniem dla jej członkostwa w UE w oczach dużej części elit i społeczeństw unijnych jest także demografia (ponad 40 milionów mieszkańców), połączona z niskim poziomem rozwoju ekonomicznego (po Mołdawii najbiedniejszy kraj w Europie według parytetu siły nabywczej) i wysokim poziomem korupcji.

WPROWADZENIE

Rozszerzenie to proces polegający na przyłączeniu do Unii nowych krajów. Od utworzenia EWG w 1958 r. liczba państw członkowskich wzrosła z 6 do 28 w wyniku siedmiu rozszerzeń. Rozszerzenie EWG/UE miało fundamentalne globalne konsekwencje. W jego wyniku powstał drugi największy na świecie organizm ekonomiczny zamieszany przez ponad 500 milionów ludzi (trzecie miejsce na świecie). Rozszerzenie EWG/UE doprowadziło do radykalnych zmian geopolitycznych i zniósło pojałtański powojenny podział Europy. Rozszerzenie EWG/UE głęboko zmieniło tę organizację oraz kraje kandydujące do niej. Integracja europejska w przypadku zdecydowanej większości nowych członków przyczyniła się do umocnienia w tych państwach demokracji oraz do zdecydowanej poprawy ich sytuacji ekonomicznej. Powstanie EWG/UE oraz następne fazy jej rozszerzenia miały także bardzo istotny wymiar

kulturowo-historyczny, ponieważ wywołały refleksję na temat tożsamości Europy. Podstawowym punktem odniesienia dla członków założycieli EWG była monarchia Karola Wielkiego. Pierwsze rozszerzenie z 1973 r. można nazwać atlantyckim. Opierało się ono na dziedzictwie nordyckim i anglosaskim z pewnymi elementami celtyckimi. W latach 80. nastąpił kolejny etap rozszerzenia, który można nazwać śródziemnomorskim, a bardziej szczegółowo iberyjskim (Grecja, Hiszpania, Portugalia). Rozszerzenia z lat 1995, 2004–2007 oraz 2013 można potraktować jako radykalne przesunięcie granic UE na Wschód i ostateczny upadek Żelaznej Kurtyny. W ramach tych fal rozszerzenia można dostrzec wyraźny wymiar bałtycki (w tym nordycki), środkowoeuropejski (w tym habsburski) oraz bałkański (w tym bizantyjski i osmański). Obecne rozszerzenie kontynuuje ten ostatni wymiar.

BILANS ROZSZERZENIA

EWG od momentu założenia w 1958 r. przez sześć państw: Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, Niemcy oraz Włochy, zakładała możliwość przyjęcia nowych członków. Już w 1961 r. wnioski o członkostwo złożyły Dania, Irlandia, Norwegia i Wielka Brytania². Zostały one zablokowane przez Francję obawiającą się wzmocnienia pozycji USA w Europie. Państwa złożyły je ponownie w 1967 r., tym razem nie napotykając na opozycję Francji. Wymienione kraje z wyłączeniem Norwegii zostały przyjęte do EWG w 1973 roku. W Norwegii traktat akcesyjny został odrzucony w referendum. W latach 80. nastąpił kolejny etap rozszerzenia obejmujący Grecję, Hiszpanię i Portugalię, w których do połowy lat 70. panowała dyktatura. Ich proces demokratyzacji był ściśle związany z integracją z EWG. Złożyły wnioski o członkostwo w EWG wkrótce po

wprowadzeniu demokracji: Grecja w roku 1975, Portugalia i Hiszpania w 1977. Grecja została członkiem EWG już w roku 1981, natomiast Hiszpania i Portugalia dopiero w 1986. Znacznie wcześniejsze przyjęcie Grecji wynikało z jej strategicznego położenia na Bałkanach na granicy z blokiem sowieckim oraz Turcją (poważne napięcia grecko-tureckie), pro-greckiego lobbingu Francji oraz obaw krajów EWG przed konsekwencjami przejścia władzy w Atenach przez wówczas bardziej eurosceptycznych socjalistów. Z drugiej strony, Francja i Włochy zgłaszały istotne zastrzeżenia ekonomiczne wobec akcesji Hiszpanii i Portugalii.

Koniec zimnej wojny wywołał zmianę nastawienia do UE Austrii, Finlandii i Szwecji, państw neutralnych położonych w pojałtańskiej Europie w sąsiedztwie bloku

² Na początku lat 50. XX wieku Wielka Brytania odrzuciła zaproszenie złożone przez państwa-założycieli EWG do udziału w rozmowach na temat utworzenia tej organizacji.

KRYTERIA CZŁONKOSTWA

EWG nie posiadała klarownych, zapisanych w traktatach kryteriów normatywnych ani geograficznych przyjęcia nowych członków. Kryterium geograficzne (państwo europejskie) nie było od samego początku konsekwentnie stosowane, czego najlepszymi przykładami są Francja (1958-1962), Dania (1973-1985), Turcja (jako kandydat) i Cypr.³ Paradoksalnie, w latach 1958-1962 oraz 1973-1985 większość terytorium EWG znajdowało się poza Europą. Warto także przypomnieć, że od powstania EWG/UE następowały zmiany jej terytorium niezwiązane z rozszerzeniem, jak np. zjednoczenie Niemiec, i dotyczyły nierzadko terenów pozaeuropejskich, np. Algierii, Grenlandii⁴.

Dopiero w 1992 r. w Traktacie z Maastricht, na mocy którego EWG przekształciła się rok później w UE, oraz w przyjętych w 1993 r. kryteriach kopenhaskich wprowadzano bardziej klarowne wymagania dotyczące członkostwa. Artykuł 49 Traktatu z Maastricht stwierdził, że „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2 i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii.” Perspektywa członkostwa dużej grupy postkomunistycznych krajów Europy Środkowej spowodowała, że UE w 1993 r. przyjęła kryteria kopenhaskie. Według tych kryteriów kandydaci muszą mieć:

- stabilne instytucje gwarantujące demokrację, praworządność, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości,
- sprawną gospodarkę rynkową oraz zdolność sprostania konkurencji i siłom rynkowym wewnątrz UE,
- zdolność do podjęcia i wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa, w tym gotowość do realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Kryteria kopenhaskie zakładają, że również sama UE musi być w stanie przyjąć nowych członków. UE poprzez kryteria kopenhaskie ściśle połączyła rozszerzenie z agendą transformacyjną w wymiarze ekonomicznym i politycznym. Ten proces połączenia integracji i transformacji rozpoczął się w drugiej połowie lat 70. w kontekście członkostwa krajów śródziemnomorskich, które budowały wówczas instytucje demokratyczne po upadku autorytarnych reżimów.

wschodniego. W latach 1989-1992 złożyły one wnioski o przyznanie statusu kandydata i zostały członkami UE w 1995 roku. W roku 1990 takie wnioski złożyły też inne kraje neutralne: Malta i Cypr, zaś w 1992 Szwajcaria. Malta wycofała wniosek i złożyła go ponownie

w 1995 roku, dołączając do UE razem z Cyprzem w ramach rozszerzenia z roku 2004, nazwanego Wielkim Wybuchem (Big Bang) (czytaj dalej).⁵ Norwegia w tym czasie podjęła kolejną próbę akcesji do UE. W 1992 roku dołączyła do niej Szwajcaria składając wniosek

³ W latach 1958-1962 ponad 80% terytorium Francji znajdowało się w Afryce (Algieria była departamentem francuskim). W latach 1973-1985, gdy Grenlandia była częścią EWG niespełna 2% terytorium Danii znajdowało się w Europie. Całe terytorium Cypru znajduje się formalnie w Azji. 97% terytorium Turcji znajduje się w Azji i w tej części kraju mieszka olbrzymia większość jej obywateli.

⁴ W 1985 EWG opuściła Grenlandia. W 1990 została w ramach zjednoczenia Niemiec włączona była Niemiecka Republika Demokratyczna (NRD).

⁵ Proces akcesji Cypru trwał znacznie dłużej ze względu na podział wyspy. Jej północna część jest pod okupacją wojskową Turcji od interwencji w 1974 r.

o członkostwo. Jednak już w tym samym roku Szwajcarzy w referendum w 1992 r. odrzucili członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym. W efekcie Szwajcaria zamroziła swój wniosek, choć pozostał on długoterminowym celem kolejnych rządów szwajcarskich. W 2016 roku Berno oficjalnie wycofało wniosek akcesyjny. Także Norwegowie w 1994 r. odrzucili w referendum po raz drugi członkostwo w UE.

W latach 90. XX wieku, po upadku komunizmu i rozpadzie ZSRR, proces rozszerzenia stał się kluczowym elementem polityki zagranicznej UE skierowanej do Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje należące przed 1991 rokiem do bloku sowieckiego lub ZSRR oraz byłej Jugosławii (Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry) złożyły wnioski o członkostwo w UE pomiędzy 1994 a 1996 rokiem. Zostały one członkami w roku 2004 i 2007 (Bułgaria i Rumunia). Było to największe rozszerzenie w historii UE, gdyż liczba członków wzrosła z 15 do 27. Bułgaria i Rumunia dołączyły później, ze względu na poważne problemy wewnętrzne z korupcją i rządami prawa. Ostatnim krajem przyjętym do UE była Chorwacja. Złożyła ona wniosek o członkostwo w 2003 roku i dwa lata później rozpoczęła negocjacje akcesyjne. Opóźnienie Chorwacji w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej wynikało z wojny z serbskimi separatystami (1991-1995) oraz miękkiego autorytarnego charakteru rządów do 2000 roku (państwo częściowo wolne według Freedom House). Razem z Chorwacją rozmowy akcesyjne rozpoczęła Turcja, będąca kandydatem od 1999 r. (czytaj dalej). Po Chorwacji proces rozszerzenia objął stopniowo pozostałe kraje Bałkanów Zachodnich, z których dwa prowadzą negocjacje akcesyjne (Serbia, Czarnogóra), dwa są kandydatami (Albania, Macedonia), jeden złożył wniosek o człon-

kostwo (Bośnia i Hercegowina)⁶ i jeden jest uznany za potencjalnego kandydata (czytaj dalej). W 2009 roku wniosek o przyjęcie do UE złożyła Islandia, w którą uderzył wówczas bardzo boleśnie globalny kryzys gospodarczy. W 2010 r. Reykjavik rozpoczął negocjacje akcesyjne z UE, które ze względu na rosnący sprzeciw dla członkostwa i poprawę wewnętrznej sytuacji ekonomicznej zostały zamrożone w 2013.⁷

Proces rozszerzenia od połowy lat 70. XX wieku odgrywał kluczową rolę w demokratyzacji i ekonomicznej modernizacji krajów kandydujących do UE. Jednak od kilku lat można zaobserwować, że wprowadzone w jego ramach reformy z różnych powodów ekonomicznych, społecznych i kulturowych są odwracalne lub trudne do wprowadzenia. Świadczą o tym fiasko budowy państwa prawa w Bułgarii⁸, stagnacja tego procesu w Chorwacji i regres w przypadku Rumunii, po jej wcześniejszych bardzo dużych sukcesach w walce z korupcją. Niekorzystnym zjawiskiem są także autorytarne tendencje w Polsce oraz na Węgrzech. W 2019 Freedom House zdegradował Węgry do kategorii krajów częściowo wolnych, co oznacza bezprecedensową sytuację w historii UE, w której państwo członkowskie nie spełnia kryteriów kopenhaskich. Biorąc pod uwagę wyraźne pogorszenie oceny jakości demokracji w Polsce w ostatnich latach, także ona może znaleźć się w tej kategorii w ciągu kilku lat. Według Freedom House na mniejszą skalę negatywne tendencje (oligarchizacja) występują także na Łotwie. Z drugiej strony warto pamiętać, że także w niektórych „starych” państwach UE demokracje przeżywają istotne problemy. Na przykład Grecja jest uważana przez Transparency International za tak samo skorumpowaną, jak Czarnogóra, zaś Freedom House uznaje greckie media za częściowo wolne⁹.

6 W tekście będzie używana krótsza nazwa Bośnia.

7 Do 2013 r. otwarto 27 rozdziałów i zamknięto 11.

8 Według Transparency International Bułgaria jest najbardziej skorumpowanym krajem w UE, bardziej niż Czarnogóra.

9 Według Freedom House media w UE są częściowo wolne w Bułgarii, Chorwacji, Grecji, Polsce, Rumunii, Włoch i Węgrzech, choć włoskie urosły znacznie lepszą ocenę od pozostałych. We Włoszech w 2018 r. powstała populistyczna koalicja rządowa. Następnie zdecydowanie wzrosło poparcie dla wchodzącej w jej skład nacjonalistycznej Ligi. Ta partia przedstawia Węgry jako wzór do naśladowania.

STOSUNEK OBYWATELI UE DO ROZSZERZENIA

Proces rozszerzenia nie cieszył się nigdy masowym poparciem społeczeństw unijnych. Większą popularnością rozszerzenie cieszyło się zawsze wśród elit politycznych EWG/UE niż społeczeństw unijnych. Od kilku lat więcej obywateli unijnych sprzeciwia się dalszemu rozszerzeniu niż je popiera. Na jesieni 2013 roku wkrótce po przyjęciu Chorwacji do UE przeciwnych jej dalszemu rozszerzeniu było ponad 50% obywateli UE, zaś popierało je ponad 35%. Potem nastąpiła pewna poprawa stosunku obywateli UE do rozszerzenia. Jesienią 2018 w badaniach Eurobarometru blisko 45% obywateli UE zadeklarowało, że popiera dalsze rozszerzenie, natomiast 45% było mu przeciwnie. Wśród społeczeństw unijnych istnieją zasadnicze różnice pod względem nastawienia do rozszerzenia. W 2018 r. największe poparcie było w krajach przyjętych do UE w latach 2004-2013, szczególnie w Rumunii, Polsce, na Litwie (65% za, blisko 25% przeciw) Chorwacji i Węgrzech (ponad 60% za, ponad 30% przeciw) oraz na Łotwie, Cyprze i w Słowenii (ok. 55% za, 35% przeciw) i Bułgarii (ponad 50% za, niemal 30% przeciw). Większość względna popierała rozszerzenie w Estonii i Słowacji (ponad 45% za i około 35-40% przeciw). Na tle tych państw Czechy wyróżniały się negatywnym stosunkiem do rozszerzenia (niecałe 35% za, ok. 55% przeciw). Obok nowych członków (rozszerzenie 2004-2007-2013) pozytywny stosunek do dalszego rozszerzenia prezentowali Hiszpanie (ponad 70% za, 20% przeciw), Irlandczycy (ponad 55% za, więcej niż 30% przeciw) i Portugalczycy (50% za, blisko 40% przeciw). Grecy byli podzieleni na dwie równe grupy przeciwników i zwolenników rozszerzenia (ponad 45% za i tyle samo przeciw). W społeczeństwach pozostałych krajów Europy Zachodniej przeważał, nierzadko wyraźnie, negatywny stosunek do rozszerzenia. Relatywnie najmniej krytyczne nastawienie do rozszerzenia mieli Szwedzi, wśród których przewaga przeciwników była niewielka, Włosi (blisko 40% za i ponad 45% przeciw) i Belgowie (ponad 40% za i niemal 55% przeciw). Z perspektywy przyszłości rozszerzenia szczególnie ważne jest jego odrzucenie przez społeczeństwa francuskie i niemieckie, czyli społeczeństwa najważniejszych krajów członkowskich (ok. 30% za, ponad 60% przeciw). Bardzo zbliżone negatywne stanowisko mieli Finowie i Austriacy, natomiast nieznacznie mniej krytyczne postawy prezentowały pozostałe społeczeństwa zachodnioeuropejskie. Taki rozkład opinii wobec rozszerzenia wśród Europejczyków obowiązuje od wielu lat. Negatywne stanowisko społeczeństw bogatszych krajów członkowskich w sprawie rozszerzenia należy wiązać z negatywnymi zjawiskami w państwach przyjętych w latach 2004-2007-2013. Warto jednak dodać, że kiepska reputacja rozszerzenia jest spowodowana także generalnie niewystarczającą wiedzą w społeczeństwach Europy Zachodniej na temat bardzo pozytywnych rezultatów tych rozszerzeń.

TURCJA – WYJĄTKOWY I WIRTUALNY KANDYDAT

Turcja jest wyjątkowym kandydatem do UE. Ewentualne członkostwo żadnego innego kraju, który złożył wniosek o członkostwo i nie został on *a priori* odrzucony, nie wzbudza od wielu dekad tak poważnych zastrzeżeń państw i społeczeństw unijnych. Turcja wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w EWG w 1987 r. W tym samym roku Maroko zdecydowało się na identyczny krok. Dwa lata później EWG oceniła negatywnie oba wnioski, jednak w przypadku Maroka użyła jednoznacznego argumentu geograficznego (kraj nieeuropejski). Natomiast nie wykluczyła z góry możliwości akcesji Turcji. Rzeczywiście, już w 1963 roku w układzie stowarzyszeniowym między Turcją a EWG, ta ostatnia uznała ją za kraj, który może zostać jej członkiem, jeśli będzie zdolny spełnić kryteria członkostwa. Jednak ewentualne członkostwo Turcji wzbudzało od samego początku bardzo poważne zastrzeżenia wielu społeczeństw krajów EWG/UE i dużej części elit politycznych, przede wszystkim prawicowych, tak skrajnych jak i głównego nurtu. Szczególnie istotny był negatywny stosunek Francji oraz mniej pryncypialny Niemiec do akcesji Turcji. Poważne zastrzeżenia do kandydatury tureckiej wynikają z różnych przyczyn, takich jak demografia, geografia, problemy wewnętrzne i zewnętrzne (w tym z członkami UE), a także w znaczącej mierze z przyczyn kulturowych. Turcja jest krajem z dużą i stale rosnącą populacją, liczącą powyżej 80 milionów w 2018 roku z prognozą wzrostu do 95 milionów w 2050. Ta prognoza oznacza, że Turcja w razie akcesji byłaby najludniejszym krajem UE, stanowiąc znaczną część jej mieszkańców (około 15%). Gospodarka turecka mierzona paritetem siły nabywczej jest już dzisiaj wielkości Włoch i znacznie większa niż Polski czy Hiszpanii. W efekcie, ewentualne członkostwo Turcji radykalnie zmieniłoby układ sił w UE. Turcja

pozostaje także, pomimo bardzo szybkiego wzrostu w pierwszych dwóch dekadach XXI wieku, relatywnie biednym krajem w porównaniu ze średnią unijną.¹⁰ Tureckie społeczeństwo jest bardziej konserwatywne niż społeczeństwa unijne. Co najważniejsze, olbrzymia większość Turków wyznaje islam. Turcja boryka się z poważnymi problemami wewnętrznymi etnicznymi (kwestia kurdyjska)¹¹ i wyznaniowymi (kwestia alewicka)¹². Turcja ma także istotne problemy z sąsiadami, w tym z członkami UE (Grecja, Cypr). Piętą achillesową Turcji jest także od lat problem z autorytarnymi tendencjami i zakorzenieniem demokracji.¹³ W 1999 roku UE jednak przyznała Turcji status kandydata, o czym zadecydowała postawa Niemiec rządzonych przez koalicję socjaldemokratów i Zielonych. Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych uzależniono od przeprowadzenia przez Turcję radykalnych reform demokratycznych. Decyzja o przyznaniu Turcji statusu kandydata wynikała ze strategicznych kalkulacji zakładających, że dzięki procesowi integracji Turcji uda się przezwyciężyć problemy wewnętrzne na wzór Hiszpanii w latach 70-80 XX wieku. Unia Europejska, z kolei, zyska potężnego nowego członka¹⁴, który będzie oddziaływał pozytywnie na potencjalnie niestabilne Południowe i Wschodnie Sąsiedztwo Unii, wzmacniając jej pozycję na arenie globalnej. W latach 2000-2005 w ramach wypełniania warunków przedstawionych przez UE Turcja przeprowadziła gruntowne reformy demokratyczne (tak zwana Cicha Rewolucja), które spowodowały, że Freedom House uznał Turcję, nadal częściowo wolną, za kraj na granicy uznania za wolny. W efekcie, w 2005 r. UE podjęła decyzję, by rozpocząć negocjacje akcesyjne z Ankarą. Jednak równocześnie Rada UE zadecydowała, że osiem rozdziałów negocjacyjnych zostanie zablokowanych a żaden rozdział oprócz jednego nie może być

10 Obecnie Turcja posiada nieznacznie większy PKB per capita mierzony paritetem siły nabywczej jedynie od najbiedniejszych krajów UE (Bułgaria, Rumunia, Chorwacja).

11 Od kilkadziesiąt lat z bardzo różnym natężeniem toczy się wojna domowa w Turcji między wojskiem i policją oraz partyzantką kurdyjską. Pochłonęła ona kilkadziesiąt tysięcy ofiar w Turcji i sąsiednich krajach.

12 Alewici to mniejszość religijna wyznająca odmianę islamu zbliżoną do szyizmu stanowiąca około 15% populacji Turcji.

13 Freedom House uznawał Turcję od zamachu stanu w 1980 r. do 2017 r. za kraj częściowo wolny. W tym przeważnie jako kraj bliżej kategorii niewolnej niż wolnej.

14 Turcja posiada bardzo istotny potencjał militarny. Według rankingu Global Fire Power Turcja posiada dziewiąte najpotężniejsze siły zbrojne na świecie.

zamknięty, dopóki Turcja nie rozszerzy unii celnej na Cypr, nowego członka UE, do czego jest zobowiązana jej postanowieniami. Po raz pierwszy wpisano także do oficjalnych unijnych dokumentów zapis o otwartym charakterze procesu negocjacyjnego, którego wynik nie może być z góry przewidziany. Tę decyzję UE podjęła mimo faktu, że cypryjscy Turcy zagłosowali w 2004 r. w referendum w zdecydowanej większości za pokojowym planem Annana popartym przez Radę UE, który odrzucili cypryjscy Grecy. Rada UE nie spełniła także obietnicy zniesienia embarga tureckiej części Cypru oraz przekazania jej pomocy finansowej, którą złożyła przed referendum. Następnie otwarcie dziesięciu rozdziałów, częściowo pokrywające się z blokowanymi przez całą UE, spotkało się ze sprzeciwem Cypru i Francji. Paryż później częściowo wycofał się z blokowania. W efekcie, bardzo szybko rozmowy uległy radykalnemu spowolnieniu. Od 2005 roku Turcja otworzyła jedynie 16 rozdziałów i zamknęła wyłączenie jeden. W latach 2010-2013 nie otwarto żadnego rozdziału. Następną przerwa trwała dwa lata (2013-2015).

Turcja, będąc krajem kandydującym potrzebującym najbardziej ze wszystkich kandydatów wsparcia UE dla zakorzenienia demokracji, nie uzyskała porównywalnego wsparcia jak pozostali kandydaci. Przy bardzo słabej roli kotwicy europejskiej rozpoczął się początkowo powolny autorytarny dryf Turcji, który przyspieszył wyraźnie w 2013 roku. Sytuacja praw człowieka w Turcji dramatycznie pogorszyła się w lipcu 2016 roku po nieudanej próbie zamachu stanu, którą partia rządząca potraktowała jako pretekst do wprowadzenia reżimu autorytarnego. W efekcie Freedom House po raz pierwszy od rozpoczęcia na początku lat 70. publikacji corocznego raportu „Freedom in the World” uznał, że w 2017 roku Turcja stała się krajem niewolnym. W konsekwencji Turcja ostatni rozdział negocjacyjny otworzyła trzy lata temu tuż przed nieudanym puczem. Nie trwają żadne prace nad otwarciem kolejnego rozdziału. Z tego względu jej proces akcesyjny należy uznać faktycznie za zawieszony.

INNE KRAJE EUROPEJSKIE

Unia Europejska jest często utożsamiana z Europą, jednak wiele państw położonych przynajmniej częściowo w Europie lub regionach traktowanych przez Brukselę jako europejskie (Kaukaz Południowy) nie jest członkami Unii. Większość terytorium Europy oraz znaczna część jej mieszkańców nie mieszka w UE. Nieunijny charakter Europy w wymiarze demograficznym i ekonomicznym wzrosło wyraźnie w wyniku opuszczenia UE przez Wielką Brytanię. Wśród krajów europejskich położonych poza UE stosunek do członkostwa w tej organizacji oraz stosunek państw członkowskich wobec aspiracji państw spoza UE jest bardzo różnorodny. Jak już wspomniano, Norwegia, Szwajcaria i Islandia nie są obecnie zainteresowane przystąpieniem do UE. Formalnie wnioski o członkostwo w UE mogą złożyć kraje Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Moł-

dawia, Ukraina) tworzące Wschodnie Sąsiedztwo. Według terminologii unijnej są one europejskimi sąsiadami UE, w odróżnieniu od krajów Południowego Sąsiedztwa będących sąsiadami Europy. Gruzja, Mołdawia i Ukraina od lat deklarują, choć z różną intensywnością, chęć przystąpienia do UE. Od niedawna Armenia wyraża gotowość dołączenia do UE, choć robi to w sposób zawołany, by nie tworzyć napięcia w relacjach z Rosją.

Idea członkostwa w UE cieszy się poparciem większości mieszkańców Gruzji i Ukrainy oraz względnej większości Mołdawian. W latach 2016-2017 te trzy kraje podpisały umowy stowarzyszeniowe z UE. Warto dodać, że według Freedom House Gruzja, Mołdawia i Ukraina są bardziej wolne niż niektóre kraje Bałkanów Zachodnich (Bośnia, Kosowo), są wolne na podob-

nym poziomie lub wypadają nieznacznie gorzej od pozostałych. Gruzja wyróżnia się zdecydowanie niższym poziomem korupcji w porównaniu z krajami Bałkanów Zachodnich. W najbliższych latach Gruzja, Mołdawia i Ukraina mogą złożyć wniosek o akcesję do UE. Jednak można spodziewać się, że spotkają się one z raczej sceptyczną reakcją najważniejszych państw UE, czyli Francji i Niemiec, które obawiają się reakcji Rosji traktującej kraje Partnerstwa Wschodniego jako wyłączną strefę wpływów. Kreml wspiera separatystyczne państwa w każdym z trzech wymienionych krajów, na których terytoriach nielegalnie stacjonują rosyjskie siły zbrojne. Rosja dokonała także nielegalnej aneksji ukraińskiego Krymu. Co więcej, obawy Berlina i Paryża oraz wielu innych państw członkowskich wzbudza perspektywa akcesji Ukrainy, która ma ponad 2 razy więcej mieszkańców niż wszystkie kraje Partnerstwa Wschodniego i jest znacząco biedniejsza od najbiedniejszych państw Bałkanów Zachodnich. Ten sceptyczny stosunek powoduje, że UE w oficjalnych dokumentach Partnerstwa Wschodniego ogranicza się do ogólnego uznania, że kraje zaangażowane w inicjatywę posiadają europejskie aspiracje i wybór. Parlament

Europejski zadeklarował jednoznaczne poparcie dla członkostwa krajów PW w UE w swoich, choć niewiążących prawnie, rezolucjach (np. w 2005 roku w sprawie Ukrainy, w 2014 roku w sprawie Gruzji, Mołdawii i Ukrainy) przegłosowanych zdecydowaną większością głosów, tj. około 2/3.

Zdecydowana większość mieszkańców Rosji mieszka w europejskiej części kraju, która stanowi jednak jedynie 20% terytorium państwa. Niektórzy politycy unijni (np. premier Włoch Silvio Berlusconi, prezydent Czech Miloš Zeman) deklarowali poparcie dla członkostwa Rosji w UE. Co więcej, większość Rosjan w badaniach opinii publicznej przeprowadzonych na początku XXI wieku wyrażała poparcie dla członkostwa Rosji w UE. Jednak rosnący neoimperializm oraz autorytaryzm Rosji i konfrontacja geopolityczna z Zachodem pod rządami prezydenta Władimira Putina spowodowały, że obecnie jedynie mniejszość Rosjan popiera tę ideę. Co ważniejsze, olbrzymia większość unijnych elit politycznych oraz obywateli UE uważa akcesję Rosji za zupełnie nieprawdopodobny scenariusz.

CHARAKTERYSTYKA BAŁKANÓW ZACHODNICH

Rozszerzenie UE jest obecnie tożsame z integracją europejską Bałkanów Zachodnich. Ścisłe utożsamienie Bałkanów Zachodnich z procesem rozszerzenia UE wynika z faktu, że prawdopodobieństwo przyjęcia do Unii innych krajów niż państwa położone w tym regionie są bardzo ograniczone. Procesy integracji z UE i NATO¹⁵ mają fundamentalne znaczenie nie tylko dla transformacji (demokratyzacji i modernizacji ekonomicznej) Bałkanów Zachodnich, ale także ich stabilizacji. Te procesy pełnią rolę głównych kotwic stabilizacyjnych dla regionu. Nie przypadkiem Bałkany Zachodnie to region, gdzie narodziła się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obronności (CSDP) i stała się bardzo ważną

areną jej realizacji (misje), w tym w ramach bezprecedensowej współpracy z NATO, USA i Turcją. Od rozszerzenia w 2007 roku Bałkany Zachodnie są enklawą w ramach Unii Europejskiej. Stanowią najkrótszy pomost lądowy pomiędzy centrum Unii Europejskiej i NATO w Europie (Niemcy, Północne Włochy) i jej południowo-wschodnią częścią (Grecja, Bułgaria) oraz Turcją. Znaczenie integracji Bałkanów Zachodnich dla UE nie opiera się na ich potencjale ekonomicznym lub demograficznym. Proces rozszerzenia na Bałkany Zachodnie jest ważny ze względu na jego potencjał niestabilności, wyjątkową strukturę etniczno-religijną w Europie oraz zaangażowanie kluczowych aktorów

¹⁵ Członkami NATO zostały w 2009 Albania, zaś w 2016 roku Czarnogóra. W 2019 roku lub 2020 roku członkiem NATO zostanie Macedonia. Akcesja pozostałych trzech państw do NATO (Bośnia, Kosowo, Serbia) jest bardzo mało prawdopodobna w średniej perspektywie ze względu na brak poparcia elit (Serbii i Republiki Srpskiej w Bośni) oraz brak pełnego uznania Kosowa przez członków NATO.

DEMOGRAFIA, GOSPODARKA I STRUKTURA ETNICZNO-RELIGIJNA

Łączna populacja sześciu krajów Bałkanów Zachodnich liczy jedynie nieco więcej niż 18 milionów mieszkańców. Choć należy dodać, że ponad 5 milionów mieszkańców Bałkanów Zachodnich w ostatnich dekadach wyemigrowało lub uciekło przed wojnami i obecnie żyje poza regionem, przede wszystkim na terenie UE. Natomiast wielu z nich często odwiedza region. Niemal wszystkie państwa Bałkanów Zachodnich należą do najmniejszych gospodarek europejskich. Państwa Bałkanów Zachodnich są najbiedniejszymi krajami w Europie poza państwami Partnerstwa Wschodniego. Czarnogóra, najbogatszy kraj Bałkanów Zachodnich, jest znacząco biedniejsza od Bułgarii, najbiedniejszego państwa członkowskiego UE¹⁶. Łączny PKB mierzony parytetem siły nabywczej (PKB PPP) krajów Bałkanów Zachodnich wynosi niespełna 275 miliardów USD, zaś średni dochód na głowę w regionie ponad 15 tys. USD (dane MFW). Występują duże różnice pomiędzy krajami Bałkanów Zachodnich dotyczące liczby mieszkańców oraz rozmiarów gospodarek. Na tle regionu pod względem liczby mieszkańców oraz rozmiarów gospodarki zdecydowanie wyróżnia się Serbia. Ma ona ponad 10 razy większą populację i gospodarkę niż najmniejsza Czarnogóra. Natomiast nieznaczne są różnice pod względem dochodów na głowę między krajami regionu.¹⁷

Bałkany Zachodnie są zamieszkałe przede wszystkim przez trzy narody: Serbów (40% populacji regionu), Albańczyków (30%) i Bośniaków (ponad 10%). Albańczycy i Bośniacy są nadreprezentowani wśród mieszkańców regionu, którzy żyją poza nim. Ich udział wzrośnie w najbliższych dekadach, gdyż w tej grupie przyrost naturalny jest wyższy. Niektóre kraje Zachodnich Bałkanów należą do najbardziej wymieszanych etnicznie w Europie. Najlicniejsza grupa etniczna stanowi odpowiednio 45% mieszkańców w Czarnogórze, nieznacznie ponad 50% w Bośni i około 60% w Północnej Macedonii. Serbia, Albania i Kosowo są zdecydowanie bardziej jednolite etnicznie (około 85-95%). Z drugiej strony, ponad 45% Albańczyków mieszka poza Albanią. De facto można mówić o 2,5 państwach albańskich na Bałkanach, gdyż w Północnej Macedonii Albańczycy stanowią prawdopodobnie około 30% mieszkańców i według konstytucji państwo ma charakter dwunarodowy. Znaczna część Serbów i Bośniaków mieszka na Bałkanach Zachodnich poza rodzinnymi krajami (ponad 10% Bośniaków, blisko 20% Serbów). Serbowie stanowią 30% mieszkańców Bośni z własną Republiką Srpską w jej ramach i Czarnogóry, natomiast Bośniacy stanowią blisko 10% mieszkańców Czarnogóry. Wyjątkowy charakter w Europie ma także struktura religijna Bałkanów Zachodnich (szeroka definicja kulturowa oparta na pochodzeniu religijnym). Prawoślawni stanowią ponad połowę ludności regionu, muzułmanie około 40% (zdecydowana większość Albańczyków, Bośniacy i inni) natomiast wyznawcy zachodniego chrześcijaństwa (przede wszystkim rzymskiego katolicyzmu) to ponad 5%. Jeśli uwzględnić diasporę z Bałkanów Zachodnich żyjącą w Unii Europejskiej, udział muzułmanów w populacji będzie nieco większy. Niektóre narody Bałkanów Zachodnich wyróżniają się złożoną strukturą religijną, w której obecne są liczne mniejszości religijne, jak to jest w przypadku Albańczyków, Czarnogórców i Romów. Trzy kraje Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia, Kosowo), są w większości zamieszkałe przez muzułmanów, zaś w dwóch stanowią oni liczne mniejszości (Macedonia – blisko 40%, Czarnogóra blisko 20%). W ciągu kilkudziesięciu lat najprawdopodobniej muzułmanie staną się najlicniejszą wspólnotą wyznaniową w regionie (większość względna).

¹⁶ Czarnogórski PKB mierzony parytetem siły nabywczej per capita stanowi nieco ponad 80% dochodu narodowego na głowę Bułgarii.

¹⁷ Najbogatszym krajem Bałkanów Zachodnich jest Czarnogóra (19 tys. USD) natomiast najbiedniejszym jest Kosowo (11 tys. USD).

międzynarodowych. W efekcie, proces integracji Bałkanów Zachodnich jest znacznie poważniejszym wyzwaniem dla UE niż poprzednie rozszerzenia.

Bałkany Zachodnie po większości krajów Partnerstwa Wschodniego stanowią potencjalnie najbardziej niestabilny region w Europie. Jednak stan bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich na tle Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki jest radykalnie lepszy. Według Indeksu Państw Niestabilnych z 2019 roku (Index of Fragile States) opracowywanego co roku przez amerykańską Fundację dla Pokoju i czasopismo Foreign Policy na bazie kompleksowych kryteriów, każdy kraj Bałkanów Zachodnich jest mniej stabilny niż najmniej stabilni członkowie UE. Wyjątek stanowi Cypr, który został uznany za mniej stabilny od Czarnogóry, najbardziej stabilnej na Bałkanach Zachodnich. Z drugiej strony, większość krajów Bałkanów Zachodnich została oceniona w ostatnim Indeksie zdecydowanie lepiej niż Rosja, Turcja i wiele państw Partnerstwa Wschodniego. Indeks uznał Bośnię za najbardziej niestabilne państwo Bałkanów Zachodnich. Bośnia uzyskała minimalnie gorszy wynik niż Ukraina. Indeks nie uwzględnił Kosowa, które prawdopodobnie uzyskałoby nieznacznie wyższy wynik od Bośni. Najważniejszym wyzwaniem dla regionu Bałkanów Zachodnich jest ułożenie relacji między największymi narodami: Serbami oraz Albańczykami i Bośniakami. Relacje te napotykają trudności w kontekście dziedzictwa wojen z lat 90. (brak pełnego pojednania, żywe historyczne zaszłości) oraz dwóch fundamentalnych kwestii: niepodległości Kosowa nieuznawanej przez Serbię oraz ustroju wewnętrznego Bośni składającej się z dwóch bardzo autonomicznych podmiotów: Republiki Srpskiej zamieszkaną głównie przez Serbów oraz Federacji BiH zamieszkaną przede wszystkim przez większość bośniacką i mniejszą spoteczność chorwacką. Równocześnie Bośniacy, Chorwaci i Serbowie są równoprawnymi narodami konstytucyjnymi w Bośni. Potencjał niestabilności Bałkanów Zachodnich dotyczy także miękkiego bezpieczeństwa i jest związany z silną zorganizowaną przestępczością, choć słabszą niż

kilkanaście lat temu. Organizacje przestępcze z Bałkanów Zachodnich działają także w UE i są powiązane z głównymi strukturami mafijnymi z UE. Region leży także na ważnych międzykontynentalnych szlakach przemytu narkotyków oraz tras uchodźców i nielegalnych imigrantów, do których mogą dołączać mieszkańcy Bałkanów Zachodnich. Pokazał to dobitnie kryzys uchodźczy w latach 2015-2016.

Kolejną słabość Bałkanów Zachodnich stanowi fakt, że po Partnerstwie Wschodnim są najmniej wolnym regionem w Europie. Według Freedom House, wszystkie kraje Bałkanów Zachodnich są częściowo wolne. Dla porównania, w latach 90. XX wieku w Europie Środkowej tylko dwa kraje (Słowacja i Rumunia) przez kilka lat były uznawane za częściowo wolne. Natomiast jedynie dwa państwa Bałkanów Zachodnich (Czarnogóra i Serbia) były kiedykolwiek uznawane za kraje wolne, jednak w ostatnich latach zostały zdegradowane do kategorii częściowo wolnych (Czarnogóra w 2015, Serbia w 2018). Najbardziej wolnym krajem na Bałkanach Zachodnich jest obecnie według Freedom House Albania. Bardzo zbliżone wyniki do Albanii uzyskiwały Serbia i Czarnogóra. Te trzy kraje są blisko awansu do kategorii wolnych krajów. Następne miejsce zajmuje Północna Macedonia, w dalszej kolejności Kosowo, zaś najmniej wolnym krajem jest Bośnia (szczególnie Republika Srpska).¹⁸ Warto dodać, że według opinii Freedom House media we wszystkich krajach Bałkanów Zachodnich są częściowo wolne i bliżej im do kategorii niewolnych niż wolnych.

Amerykańska fundacja oceniła w swoich raportach, że w ostatnich latach w Bośni, Serbii i Czarnogórze nastąpiło znaczące pogorszenie standardów demokratycznych, natomiast zdecydowana poprawa nastąpiła w Macedonii, która zmierzała w kierunku kategorii państw niewolnych. Doszło też do znaczącego postępu w Kosowie. Niepokojącym zjawiskiem jest natomiast regres demokracji w Czarnogórze i Serbii pomimo ich największego zaawansowania w proces negocjacji akcesyjnych z UE (czytaj dalej).

18 Freedom House przyznaje punkty ogólne (skala 1-7 im mniej tym bardziej demokratyczny kraj, 1-2,5 wolny, 3-5 częściowo wolny, 5,5-7 nie wolny) i szczegółowe (im więcej tym bardziej wolny). Wyniki krajów Bałkanów Zachodnich to: Albania 3 (68), Serbia 3 (67), Czarnogóra 3 (65), Macedonia 3,5 (59), Kosowo 3,5 (54), Bośnia 4 (53).

Bardzo poważnym problemem Bałkanów Zachodnich jest wysoki poziom korupcji, jeden z najwyższych w Europie. Nieznacznie wyższy jest jedynie w większości krajów Partnerstwa Wschodniego oraz Rosji. Porównując Bałkany Zachodnie z krajami UE, według rankingu Transparency International (Corruption Perception Index), poziom percepcji korupcji w Czarnogórze jest taki sam jak w Grecji i nieznacznie niższy niż w Bułgarii. Pozostałe kraje Bałkanów Zachodnich są postrzegane jako nieznacznie bardziej skorumpowane niż Bułgaria.¹⁹ W regionie silne są także struktury zorganizowanej przestępczości, które są powiązane z mafiami działającymi w UE. Ich rozwój nastąpił na skutek wojen oraz z powodu poważnego kryzysu instytucji państwowych po upadku komunizmu. Sprzyjały mu mocne więzi społeczne, mieszana struktura etniczna niepokrywająca się z granicami państwowymi, powiązania ze światem polityki, służbami bezpieczeństwa oraz formalnymi i nieformalnymi siłami zbrojnymi, diaspory migracyjne oraz położenie na ważnych szlakach przemysłowych między Europą i Azją w sąsiedztwie UE. Te wszystkie czynniki odgrywają obecnie mniejsze znaczenie powodując, że zorganizowana przestępczość jest teraz na Bałkanach Zachodnich słabsza niż kilkanaście lat wcześniej.

Pomimo dominującej pozycji NATO i UE w regionie, Bałkany Zachodnie są obszarem rywalizacji Zachodu z Rosją, Chinami, Turcją (czasami) i krajami Zatoki Perskiej. Szczególnym wyzwaniem jest negatywna rola Rosji. Poza obszarem byłego ZSRR, Kreml nie dysponuje tak dużą miękką siłą w żadnym regionie świata jak na Bał-

kanach. Moskwa destabilizuje region (np. zamieszanie w nieudany zamach stanu w Czarnogórze, próba wykołejenia porozumienia grecko-macedońskiego w sprawie nazwy Macedonii), gdyż zdecydowanie sprzeciwia się rozszerzeniu NATO oraz ostatecznemu rozwiązaniu regionalnych problemów. Przypadek Serbii i Republiki Srpskiej jest wyjątkowy w Europie Środkowo-Wschodniej, gdyż dotychczas wszystkie kraje tego regionu były zainteresowane równocześnie akcesją do NATO i UE. Siła Rosji na Bałkanach Zachodnich opiera się na bardzo dużej sympatii Serbów wobec niej, wysokim poziomie poparcia serbskiego społeczeństwa i znacznej części elit dla sojuszu z Rosją oraz rosyjskiej polityki zagranicznej (szczególnie w Republice Srpskiej). Serbia jest także krajem europejskim położonym poza byłym ZSRR z najbardziej rozwiniętą współpracą wojskową z Rosją (wspólne manewry częściej niż z NATO w ramach Partnerstwa dla Pokoju, naprawa i zakup sprzętu rosyjskiego, rosyjskie centrum humanitarne na własnym terytorium, potencjalna baza wojskowa, kooperacja wywiadowcza). Rosja jest także ważnym partnerem ekonomicznym Republiki Srpskiej, Czarnogóry oraz Serbii. W każdym kraju Bałkanów Zachodnich większość mieszkańców popiera członkostwo w UE. Jednak w niektórych badaniach znaczna część społeczeństwa Serbii sprzeciwia się członkostwu i mniej niż połowa jest jego zwolennikami. Co więcej, zdecydowana większość mieszkańców Republiki Srpskiej odrzuca akcesję, która oznaczałaby ograniczenie jej prawa weta w sprawach wewnętrznych, czego wymaga Bruksela. Dla porównania, ogromna większość Albańczyków i Bośniaków popiera integrację z UE.

19 Generalnie wyniki krajów bałkańskich w rankingu Corruption Perception Index nie różnią znacznie (im więcej punktów tym mniejsza korupcja, skala 0-100): Grecja 45, Czarnogóra 45, Bułgaria 42, Serbia 39, Bośnia 38, Kosowo 37 i Albania 36.

ROZSZERZENIE UNII NA BAŁKANY ZACHODNIE

Bałkany Zachodnie są już de facto bardzo silnie zintegrowane z UE w wymiarze społecznym i ekonomicznym (handel, inwestycje, migranci, uchodźcy, przekazy finansowe, inwestycje, turystyka, handel, pomoc rozwojowa, studenci).²⁰ Proces rozszerzenia na Bałkanach Zachodnich przebiega znacznie wolniej niż integracja europejska Europy Środkowej. Znacznie poważniejsze są wspomniane problemy regionu, z drugiej strony częściowo przyczyn tej sytuacji należy szukać po stronie unijnej. Niemcy odgrywają kluczową rolę w regionie. Jednak Berlin nie posiada takich wpływów na Bałkanach Zachodnich oraz nie interesuje się nimi w takim stopniu jak to było z Europą Środkową przed rozszerzeniem w 2004 roku. Istotne zaangażowanie Włoch na Bałkanach Zachodnich (ograniczona agenda demokratyzacyjna w polityce zagranicznej) oraz wielu małych i średnich państw UE (Austria, Słowenia, Chorwacja, Grecja, Węgry, Bułgaria, Rumunia), posiadających nierzadko własne interesy, powoduje, że zaangażowanie unijne w regionie jest znacznie bardziej złożone niż w przypadku wcześniejszych rozszerzeń. Warto także pamiętać, że wspomniani sąsiedzi Bałkanów Zachodnich mają przeważnie ograniczony potencjał do odgrywania roli źródła inspiracji dla transformacji krajów regionu, gdyż wiele z nich ma znaczące problemy polityczne lub ekonomiczne.

Popularna jest w UE w przypadku Bałkanów Zachodnich opcja małej stabilizacji – jak najdłuższy okres przedakcesyjny i negocjacji akcesyjnych, żeby kraje bałkańskie „naprawdę” przygotowały się do członkostwa – traktowanej jako optymalne rozwiązanie. Takie

nastawienie jest związane z przekonaniem, że akcesja Bułgarii i Rumunii nastąpiła zbyt wcześnie. Opisane wcześniej negatywne zjawiska w UE dotyczące krajów przyjętych w 2004 (Polska oraz Węgry) także wzmacniają ten sposób myślenia. Co ważniejsze, wspomniane autorytarne trendy, mieszające się z nacjonalizmem oraz osłabienie rządów prawa wewnątrz Unii podważają jej wiarygodność jako promotora demokratyzacji, pojednania między etnicznego oraz walki z korupcją.

Poważne problemy, przed którymi stoi UE, takie jak np. brexit, kryzys migracyjny i uchodźczy, kryzys strefy euro, rosyjska agresja na Ukrainę, wojny na Bliskim Wschodzie itd., także powodują, że w ostatnich latach Bałkany Zachodnie raczej rzadko były traktowane jako region priorytetowy. Na tempo procesu akcesyjnego państw Bałkanów Zachodnich wpływają także problemy w relacjach z krajami UE, jak np. spór o nazwę między Skopje i Atenami, nieuznawanie niepodległości Kosowa przez pięć państw członkowskich.

Proces akcesyjny Bałkanów Zachodnich rozpoczął się w 2000 roku, gdy UE na szczycie w Santa Maria da Feira w Portugalii uznała wszystkie kraje regionu za potencjalnych kandydatów, czyli państwa posiadające perspektywę członkostwa. Warto przypomnieć, że wówczas Serbia była autorytarnym reżimem pod rządami prezydenta Slobodana Miloševića. UE przyjęła w odróżnieniu od Europy Środkowej zdecydowanie indywidualne podejście do krajów Bałkanów Zachodnich, traktując odrębnie każdy z nich. Wówczas UE uznawała Chorwację za państwo należące do tego

20 Udział w zewnętrznym handlu Bałkanów Zachodnich UE przekracza 70%. Zbliżony jest udział w bilansie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Bezpośredni i pośredni udział sektora turystyki i podróży w PKB Albanii wynosi ponad 25%, zaś w PKB Czarnogóry ponad 20%. Udział tego sektora w sile roboczej Albanii wynosi 25%, zaś Czarnogóry ponad 15%. W przypadku Bośni całościowy udział tego sektora wynosi 10% PKB, natomiast Serbii i Północnej Macedonii około 7%. Turyści z UE stanowią zdecydowaną większość osób odwiedzających kraje Bałkanów Zachodnich pochodzących spoza regionu.

Według OECD w 2017 udział pomocy rozwojowej (ODA) wyniósł 5,4% PNB Kosowa, 4,4% Serbii, 2,4% Czarnogóry i Bośni, 1,4% Macedonii i 1,2% Albanii.

Przekazy finansowe od emigrantów zarobkowych stanowią od 15% PKB Kosowa, 9-11% w przypadku Albanii, Bośni, Czarnogóry i Serbii oraz 3% PKB Macedonii. Ołbrzymia większość z nich pochodzi od obywateli krajów Bałkanów Zachodnich pracujących w UE.

Według danych UNESCO za granicą studiowało w roku akademickim 2017/2018 od ponad 5% serbskich studentów, ponad 7% macedońskich, 12% albańskich i bośniackich do 20% czarnogórskich. Nie ma danych dotyczących studentów z Kosowa jednak można założyć, że jest on zbliżony do studentów z Albanii i Bośni.

regionu. W 2003 roku Zagrzeb jako pierwszy złożył wniosek o członkostwo. Następne były Północna Macedonia (2004), Czarnogóra (2008), Albania i Serbia (2009), zaś Bośnia dopiero w 2016 roku. UE przyznała im status kandydata odpowiednio w 2005 (Północna Macedonia), 2010 (Czarnogóra), 2012 (Serbia) i 2014 (Albania). Na podstawie doświadczeń związanych z przystąpieniem Chorwacji, KE udoskonaliła swoją strategię rozszerzenia w 2011 roku, kładąc szczególny nacisk na kwestie praworządności. KE postanowiła, że już na wczesnym etapie wszelkich przyszłych negocjacji zostaną otwarte rozdziały negocjacyjne dotyczące wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych (rozdział 23) oraz sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (rozdział 24). Dotychczas jedynie Czarnogóra i Serbia rozpoczęły negocjacje akcesyjne odpowiednio w 2012 i 2014 roku. Do maja 2019 roku Serbia otworzyła 16 rozdziałów akcesyjnych, 2 zostały zamknięte. Do tego samego momentu Czarnogórze udało się otworzyć 32 rozdziały i zamknąć 3 z nich.

Północna Macedonia, pomimo że otrzymała jako pierwsza status kandydata na Bałkanach Zachodnich, negocjacji jeszcze nie rozpoczęła, przede wszystkim z powodu sporu z Grecją dotyczącego używania przez ten kraj nazwy „Macedonia”. Od 2009 r. Komisja kilkakrotnie zalecała rozpoczęcie negocjacji z tym krajem. Grecja, pomimo zobowiązania się w umowie z Północną Macedonią z 1995 r. do nieblokowania jej członkostwa w organizacjach międzynarodowych z powodu sporu o nazwę, sprzeciwiała się zdecydowanie rozpoczęciu negocjacji ze Skopje. Zablokowanie procesu integracyjnego doprowadziło do wyraźnego wzrostu autorytarnych tendencji elity rządzącej. Autorytarne dryf powstrzymały dopiero masowe demonstracje i wybory, które doprowadziły do zmiany władzy. Sytuacja dramatycznie zmieniła się jesienią 2018 r. dzięki zawarciu porozumienia w sprawie nazwy między Grecją i Północną Macedonią. W efekcie prawdopodobnie w czerwcu 2019 roku Macedonia rozpocznie negocjacje akcesyjne razem z Albanią. Postęp reform wymaganych przez UE w Albanii spowodował, że KE rekomendowała w swoich raportach z 2016 i 2018 r. rozpoczęcie negocjacji z tym krajem. Pomimo tych rekomendacji najprawdopodobniej dopiero w czerwcu 2019 r. Albania rozpocznie negocjacje akcesyjne z UE.

Nie mogło to nastąpić wcześniej ze względu na opozycję niektórych państw unijnych, np. Niemiec.

Bośnia dopiero w 2016 r. złożyła wniosek o członkostwo, ponieważ jej sytuacja wewnętrzna jest najbardziej skomplikowana ze wszystkich państw Bałkanów Zachodnich (czytaj dalej). Kolejnym powodem jest różnica stanowisk między członkami UE w sprawie funkcjonowania protektoratu międzynarodowego w Bośni. Złożenie wniosku było możliwe dzięki wejściu w życie umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu pod koniec 2015 roku. UE doprowadziła do wprowadzenia tej umowy, gdyż wcześniej przyjęta tak zwane odnowione podejście w relacjach z Bośnią, skupiające się w szczególności na kwestiach ekonomicznych. Oznacza to jednak, że rozwiązanie poważnych wewnętrznych problemów politycznych zostało odłożone na później.

Integracja Kosowa z UE jest najmniej zaawansowana, gdyż ogłosiło ono niepodległość dopiero w 2008 r. i nie zostało uznane przez pięć państw unijnych, tj. Cypr, Grecję, Hiszpanię, Rumunię i Słowację. W konsekwencji Kosowo dotychczas nie złożyło wniosku o członkostwo. Od kilku lat państwo prowadzi dialog z Serbią, której prowincją autonomiczną w ramach Jugostawii było przez kilkadziesiąt lat i która nie uznaje jego niepodległości. UE zakłada, że dialog powinien doprowadzić do porozumienia w sprawie normalizacji stosunków, a więc implicite uznania niepodległości Kosowa przez Belgrad. Można założyć, że dopiero wówczas nastąpić może postęp procesu integracyjnego Kosowa.

W lutym 2018 r. Komisja Europejska opublikowała nową strategię dotyczącą Bałkanów Zachodnich, w której określono priorytety i obszary współpracy. Strategia potwierdziła europejską przyszłość Bałkanów Zachodnich jako geostrategiczną inwestycję w stabilną, silną i zjednoczoną Europę opartą na wspólnych wartościach. KE ogłosiła sześć inicjatyw przewodnich. Te inicjatywy przewodnie dotyczą konkretnych obszarów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania: praworządności, bezpieczeństwa i migracji, rozwoju społeczno-gospodarczego, połączeń transportowych i energetycznych, agendy cyfrowej, pojednania i dobroświądkich stosunków. W Strategii KE stwierdziła, że Czarnogóra i Serbia, mogłyby przystąpić do UE

przed 2025 rokiem, przyznała też, że perspektywa ta jest „niezwykle ambitna”. Według KE pozostałe kraje w regionie mogą nadrobić zaległości lub wyprzedzić inne kraje w zależności od poczynionych postępów.

Komisja Europejska podkreśliła, że najpilniejszym zadaniem dla omawianych państw jest budowa rządów prawa. Ta kwestia stanowi kluczowe kryterium oceny postępów ich procesu integracyjnego.

PROGNOZA

- 1.** Członkostwo Islandii, Norwegii i Szwajcarii w UE jest bardzo mało prawdopodobne ze względu na wysoki i stały poziom sprzeciwu społeczeństwa tych państw dla akcesji do UE. Większość elit politycznych Islandii i Szwajcarii także nie popiera integracji swoich krajów z UE, w odróżnieniu od Norwegii, gdzie partie proeuropejskie z programem zawierającym postulat akcesji cieszą się dużym poparciem społecznym. Najprawdopodobniej wkrótce UE opuści Wielka Brytania. W 2016 r. większość Brytyjczyków zagłosowało za opuszczeniem UE, jednak dzisiaj w sondażach większość (przeważnie względna) obywateli Zjednoczonego Królestwa opowiada się za pozostaniem w UE. Należy także brać pod uwagę możliwość odłączenia się Szkocji oraz, co znacznie mniej prawdopodobne, Walii. Jednym ze scenariuszy jest także zjednoczenie Irlandii Północnej z Republiką Irlandii. W efekcie może pojawić się w przyszłości kwestia ponownej akcesji Zjednoczonego Królestwa oraz/lub krajów, które się od niej odłączą.
- 2.** Relacje UE z Partnerstwem Wschodnim będą w bardzo dużym stopniu zależały od sytuacji wewnętrznej w Rosji. Jej demokratyzacja albo bardzo poważne osłabienie mogą pozwolić krajom PW na rozpoczęcie procesu integracji z UE. Na razie te scenariusze są mało prawdopodobne m.in. ze względu na słabe społeczeństwo obywatelskie w Rosji, kryzys ekonomiczny i silną pozycję władzy. Natomiast nawet demokratyzacja Rosji nie spowoduje zmiany sceptycznego nastawienia państw i społeczeństw UE do jej członkostwa, co wynika z mocarstwowego charakteru Federacji Rosyjskiej, przejawiającego się w jej gigantycznym terytorium, wysokiej liczbie mieszkańców oraz położeniu.
- 3.** Reaktywacja procesu integracji Turcji jest niemożliwa bez jej głębokiej demokratyzacji. Ten scenariusz z kolei jest mało prawdopodobny, choć bardziej realny niż w przypadku Rosji, ze względu na relatywnie silną legitymizację społeczną autorytarnej rządzącej elity. Demokratyzacja Turcji raczej nie zmieniłaby zdecydowanie negatywnego nastawienia do jej członkostwa wśród wielu obywateli europejskich i państw członkowskich. Można spodziewać się, że brexit jedynie wzmocni te tendencje, gdyż UE będzie coraz bardziej tożsama ze strefą euro. W samej Turcji poparcie społeczeństwa i nowej elity politycznej dla członkostwa w tak głęboko zintegrowanej wewnętrznie UE także może być znacznie mniejsze niż kilkanaście lat wcześniej.
- 4.** Proces rozszerzeniowy w najbliższej dekadzie pozostanie ograniczony do Bałkanów Zachodnich. Prawdopodobnie kraje regionu będą wchodziły do UE indywidualnie, maksymalnie w parach. Wydaje się, że należy przygotować się na bardziej odległą perspektywę ich akcesji, rzędu 10-15 lat. Podstawowymi wyzwaniami dla rozszerzenia UE na Bałkany Zachodnie będzie sytuacja wewnętrzna w Bośni oraz kwestia Kosowa. W obu przypadkach kluczowe znaczenie będzie miała polityka Serbii i Republiki Srpskiej w Bośni. Poważnym wyzwaniem dla UE będą bliskie relacje Belgradu i szczególnie Banja Luki z Rosją, która może wykorzystać swoje wpływy wśród Serbów przeciw UE.

5. Rosja oraz Turcja w przypadku pogorszenia relacji z Zachodem mogą próbować podważyć stabilność Bałkanów wykorzystując napięcie międzyetniczne. Prawdopodobieństwo powtórki sytuacji z lat 90., czyli wybuchu wojny konwencjonalnej lub pojawienia się partyzantki na dużą skalę na Bałkanach Zachodnich, jest bardzo ograniczone. Natomiast znacząco większe jest prawdopodobieństwo wybuchu zamieszek, incydentów zbrojnych angażujących aktorów niepaństwowych i ataków terrorystycznych, szczególnie w przypadku wyraźnego pogorszenia sytuacji ekonomicznej. Fiasko stabilizacji Bałkanów Zachodnich (mały region, silnie de facto zintegrowany z UE) ściśle powiązanej z rozszerzeniem byłoby bardzo poważnym ciosem w wiarygodność UE na arenie międzynarodowej w skali globalnej.
6. Fundamentalne znaczenie dla tempa procesu rozszerzenia UE na Bałkany Zachodnie będzie miała kwestia skuteczności budowy państwa prawa, co jest ściśle powiązane ze zwiększeniem wolności mediów. Jednak walka z korupcją wymaga równoległej wyraźnej poprawy sytuacji ekonomicznej na Bałkanach Zachodnich. Przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego będzie bardzo trudne bez zdecydowanego zwiększenia na etapie przedakcesyjnym funduszy unijnych, co pozwoliłoby krajom Bałkanów Zachodnich na skuteczniejsze konkurowanie z państwami Europy Środkowej korzystającymi na wielką skalę z transferów z budżetu UE. W liczbach bezwzględnych nie byłyby to wielkie środki, jednak uzyskanie poparcia dla tego rozwiązania w ramach UE będzie dużym wyzwaniem.
7. W wyniku rozszerzenia UE na Bałkany Zachodnie pierwszy raz weszłyby do niej kraje w większości albo w bardzo dużej części zamieszkałe przez muzułmanów, dobrze reprezentowanych lub nadreprezentowanych w elitach rządzących mieszanych religijnie krajów.²¹ Nieunikniona będzie więc refleksja nad miejscem islamu i dziedzictwa osmańskiego w historii i kulturze Europy. Warto pamiętać, że w ramach rozszerzenia dołączyłyby do UE także trzy kraje w większości prawosławne (Macedonia, Serbia, Czarnogóra) oraz z licznymi mniejszościami prawosławnymi (Bośnia, Albania), co oznacza zasadnicze zwiększenie liczby krajów prawosławnych w UE (dziś jedynie 4 kraje). W efekcie potrzebna będzie dalsza refleksja nad dziedzictwem bizantyjskim jako składnikiem tożsamości Europy. Istotnym wyzwaniem dla procesu rozszerzenia na Bałkany Zachodnie może stać się rosnące poparcie w UE partii antymuzułmańskich, które mogą grać kartą islamofobiczną przeciw członkostwu niektórych państw regionu.

²¹ W macedońskim rządzie 40% ministrów jest muzułmanami (nieco więcej niż ich udział w populacji). Tego wyznania jest także szef parlamentu. W rządzie czarnogórskim muzułmanie stanowią 35% ministrów niemal dwa razy więcej niż wynosi ich udział w ramach populacji. Dla porównania, w Bułgarii muzułmanie stanowią blisko 15% mieszkańców natomiast nie ma ani jednego w rządzie bułgarskim.

ENLARGED IN DIVERSITY:

**THE EU ENLARGEMENT PROCESS
AND ITS PERSPECTIVES**

THESES

1. The enlargement of the European Union (EU; until 1993, the European Economic Community, EEC) resulted in the number of its member states growing nearly fivefold over the period of 60 years and, more importantly, in the democratisation and modernisation of several European countries (in the Mediterranean Basin and Central and Eastern Europe). No other process in the world has released a comparable transformative potential in the past few decades, combining internal affairs with foreign policy to an unprecedented extent. The enlargement had a significant geographical, demographic, economic and cultural dimension, changing the distribution of power within the EU and the Union itself. The most important enlargement took place in 2004-2007, when the EU was joined by 12 countries with the total population of over 100 million people.
2. Formally, Turkey is nowadays the leading candidate in the accession negotiations. However, the process has been suspended due to Turkey's backsliding toward authoritarian rule. Effectively, this makes its current accession to the EU nearly impossible. In addition, Turkey's candidacy has raised an unprecedented opposition in the EU. This is mostly due to its demographic potential – its population has already reached 80 million people and is still growing – as well as the country's internal problems related to the situation of Kurds and Alevis, combined with Turkey's political polarisation and conflicts with the neighbouring countries, some of which are EU members. Equally relevant is Turkey's specific culture represented by its more conservative Muslim society. Having applied for the EU membership over 30 years ago, Turkey had its status approved only 20 years later. Its accession negotiations have now continued for nearly 15 years.
3. The EU enlargement process focuses nowadays mostly on the Western Balkans. The integration of this region is a far more challenging task for the EU compared to the accession of the countries of Central and Eastern Europe in 2004-2007. Freedom House, a USA-based independent watchdog organisation that analyses political systems in the world, defines the status of all Western Balkan countries as Partly Free for the period of over 45 years (democracy remains a key criterion for joining the EU). The main causes behind problems with the EU enlargement to the Western Balkans include:

 - Legacy of the 1990s and early-21st century wars (conflicts between ethnic groups, unresolved problems related to unsettled war crimes, Bosnia's deeply rooted internal divides, international status of Kosovo);
 - Negative influence of the legacy of the communist era and, to a certain extent, the Ottoman Empire and Byzantium (authoritarian elements next to pluralistic ones);
 - Quite a strong position in the region of non-EU actors (Russia, China, Turkey), similar in their authoritarian attitude and lack of support for democratisation processes, which poses a challenge for the EU and its activity in the Western Balkans (particularly with respect to Russia);
 - Internal affairs of the EU which jeopardise its influences and credibility in the region: anti-democratic movements, weakening of the rule of law also in the newest EU member states (which undermines the very process of integration), independent activity of smaller and medium-size EU actors in the Western Balkans, no leading or clearly defined advocate of the region in the EU, daily challenges that the EU needs to face on a current basis, negative attitude of the relative majority of EU citizens to further enlargement, particularly in major EU member states, disputes between individual EU member states and Western Balkan countries;
 - Next to most of the Eastern Partnership (EP) countries, the Western Balkans are the poorest region in Europe that continues to struggle with high unemployment rates, large grey market and low labour market participation;
 - The Western Balkans stand out for their high corruption levels. The situation is only worse in the EP

countries, with the exception of Georgia. Organised crime is still prevalent although it is weaker than several years ago.

4. The Western Balkans are already very strongly integrated with the EU. However, this contributes to the EU perceiving this region in the categories of 'small stabilisation' and keeping its countries in the 'waiting room'. Such a long pre-accession and negotiation process is to ensure their effective preparation for joining the EU. This inconsistency in support for the EU enlargement – with some EU member states inhibiting the Council's decisions regarding the accession process of the Western Balkan countries despite the Commission's recommendations and agreement from most of the EU members – further exacerbated by the region's severe internal problems adding to the arguments against its accession may give the effect of a vicious circle, discouraging the local communities and elites.
5. From the vantage point of the EU's global ambitions, the future of the six Western Balkan countries inhabited by just over 18 million people does not seem to be very significant and neither does it pose a great challenge. Nevertheless, the Common Security and Defence Policy (CSDP) was born in the Western Balkans which remain a very important arena for its implementation (missions), also in cooperation with NATO, USA and Turkey. It is also a clash area of the influences between the EU and Russia, China, Turkey (at times) and the countries of the Persian Gulf. The enlargement to the Western Balkans would have a great civilisational meaning for the EU, with the vast majority of the region inhabited by Muslims. After the countries of the Eastern Partnership, the Western Balkans are potentially the second most unstable region in

Europe. Yet, in terms of safety the situation in the Western Balkans is far better than in the Southern Neighbourhood of the EU. The deteriorating quality of democracy recently observed in some Western Balkan countries, despite their progress in the integration with the EU, is a matter for concern. In the light of these phenomena, the integration of the Western Balkans with the EU is of much greater importance for the democratisation, rule of law, unification and, particularly, safety of the EU candidates than the EU's largest single expansion in 2004.

6. Formally, the countries of the Eastern Partnership may, as European countries, apply for the EU membership. Some of them (Ukraine, Georgia, Moldova) achieve similar – and sometimes even better – results compared to the Western Balkan countries with respect to such key EU enlargement criteria as democracy quality and corruption levels. Nevertheless, unlike the Western Balkans, the EP countries are not perceived as potential EU candidates. It is rather unlikely for the EU to change its mind in this matter. This restrained approach is driven by Russia's explicit opposition to the Euro-Atlantic integration of the EP countries. Through its policy toward Georgia, Moldova and Ukraine, Moscow has already shown that it is prepared to use military force to block their pro-European ambitions (frozen conflicts, proto-states). In the case of Ukraine, the greatest challenge to its accession, as perceived by many European elites and communities, is its demography (over 40 million citizens) combined with low levels of economic development (after Moldova, Ukraine is the poorest country in Europe in terms of purchasing power parity) and high levels of corruption.

PROGNOSIS

1. It is highly unlikely for Iceland, Norway and Switzerland to join the EU due to their citizens' strong and constant opposition. Most of the political elites of Iceland and Switzerland do not support the idea of their countries integrating with the EU – unlike Norway where pro-European parties with accession included in their political manifesto enjoy great popularity. The United Kingdom is just about to exit the EU. While in 2016 most British people voted for leaving the EU, nowadays the (mostly relative) majority of them declare the opposite. Consequently, Scotland and, albeit this is much less likely, Wales might choose to opt out from the UK. Another possible scenario is that Northern Ireland decides to join with the Irish Republic. In the future, this might result in the UK – and/or its countries that will seek independence – re-joining the EU.
 2. The relations between the EU and the Eastern Partnership will largely depend on Russia's internal affairs. Its democratisation or substantial weakening may allow the EP countries to initiate their integration with the EU. However, for the time being this scenario is rather unlikely due to Russia's weak civil society, economic crisis and strong position of its authorities. Even with its democratisation the sceptical attitude of the EU member states to its accession will not subdue. With its gigantic territory, large numbers of citizens and geographical location, the Russian Federation in its nature still resembles too much of a superpower.
 3. Turkey's integration process cannot be reactivated without the country's deep democratisation. This scenario, albeit more real than in the case of Russia, is rather unlikely as the authoritarian rule of the current elites seems to enjoy a relatively high support in the society. The democratisation of Turkey would probably not change the clearly negative attitude of many European citizens and EU member states to its accession. Brexit may be expected to only reinforce their way of thinking, with the EU being increasingly more identified with the eurozone.
- Also, in Turkey itself the support of the society and new political elites for joining such an internally deeply integrated EU may now be much lower than several years ago.
4. The enlargement process in the upcoming decade will be limited to the Western Balkans. The countries of the region will probably join the EU one by one or maximum two at a time. It seems that their accession will be extended over a period not shorter than 10-15 years. The main challenges for the EU enlargement to the Western Balkans will be the internal situation in Bosnia and the issue of Kosovo. In both cases, the policy of Serbia and Republika Srpska in Bosnia will be of crucial importance to the process. Another serious challenge will be close relations of Belgrade and (particularly) Banja Luka with Russia which may use its Serbian influences against the EU.
 5. If their relations with the West deteriorate, Russia and Turkey may try to undermine the stability of the Balkans by tapping into the ethnic tensions in the region. While it is rather unlikely for the situation from the 1990s (outbreak of a full-scale conventional or partisan war) to repeat itself, local riots, military incidents with non-political actors and terrorist attacks are much more probable, particularly in the case of economic decline. A debacle in the stabilisation process of the Western Balkans (a small region that is already highly integrated with the EU), closely connected with the accession, would constitute a serious blow to the EU and its international credibility on the global arena.
 6. The effective building of the state under the rule of law, closely related to free media, will be crucial for the tempo of the EU enlargement. However, if corruption is to be eliminated, the economic situation in the Western Balkans must also improve. The acceleration of economic growth will be very difficult to achieve without a significant increase in the EU funding at the pre-accession stage.

This would allow the Western Balkans to compete more effectively with the countries of Central and Eastern Europe which have largely benefited from the EU subsidies. In terms of absolute numbers, the required funding is not so high; nevertheless, obtaining support for this solution within the EU will pose a serious challenge.

7. As a result of the EU enlargement to the Western Balkans, for the first time the Union would be joined by countries with an entirely or largely Muslim population that is well- or over-represented in the ruling elites of these mixed-religion countries. Therefore, a reflection on the role and place of Islam and the heritage of the Ottoman Empire in the hi-

story and culture of Europe will be inevitable. Also, as part of this enlargement process the EU would be joined by three countries that are mostly Orthodox (Macedonia, Serbia, Montenegro) along with numerous Orthodox minorities (Bosnia, Albania), which would translate into a considerable increase in the number of Orthodox states in the EU (nowadays there are only four). Consequently, more thought will have to be given to the Byzantine heritage and its part in Europe's identity. An important challenge for the enlargement process may be the growing support within the EU for anti-Muslim parties that may play the 'Islamophobia' card against the membership of some of the countries in the region.

European Commission, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, 06.02.2018.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

European Commission, Strategy and Reports,

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

European Parliament, 40 years of European Enlargements,

http://www.europarl.europa.eu/external/html/euenlargement/default_en.htm

Freedom House, Freedom in the world,

<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

Fund for Peace, Fragile States Index 2019,

<https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019/>

Transparency International, Corruption perceptions index 2018,

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018



www.schuman.pl