



Seminaria europejskie

14. seminarium
koordynator: Joanna Różycka-Thiriet

16 maja 2018 roku
j.rozycka@schuman.pl

Unijna polityka rozszerzenia nie przyniosła na Bałkanach Zachodnich pożądanego rezultatu. Tamtejsze kraje, nawet te, które już prowadzą negocjacje akcesyjne, nie stały się sprawnymi demokracjami. W najbliższym czasie nie wejdą do Unii. W Turcji ani władze, ani społeczeństwo nie są zainteresowane wstąpieniem do UE. Unia przestała dla nich być punktem odniesienia. Na seminarium 16 maja rozmawialiśmy o kolejnych rozszerzeniach Unii Europejskiej z Martą Szpałą z Ośrodka Studiów Wschodnich oraz z dr Konradem Zasztowtem z Wydziału Orientalistycznego Uniwersytetu Warszawskiego.



Jakie kraje kandydują do UE? Jako pierwsza głos zabrała Marta Szpala, która opowiedziała o kandydatach z Bałkanów. Jak zauważyła, w projekcie komunikatu na szczycie UE-Bałkany Zachodnie 17 maja jest mowa o „partnerach”. To po części wybieg, gdyż jednym z państw bałkańskich zainteresowanych członkostwem jest Kosovo, które nie jest uznawane za państwo przed niektórymi krajami członkowskimi. Kosovo jest najmłodszym państwem Europy – istnieje od 2008 roku (wcześniej było częścią Serbii). Unia nie zdołała wypracować wobec niego jednego stanowiska, co rodzi problemy. Nie zapowiada się też, aby w związku z sytuacją w Hiszpanii, UE była w stanie taką jednolitą politykę wypracować.

Oprócz Hiszpanii, Kosowa nie uznają Rumunia, Cypr, Grecja i Słowacja. Część z nich z powodu sympatii do Serbii, część z obaw przed separatyzmami na własnym terytorium. Kosovo jest w tej chwili krajem, który jest najdalej od akcesji.

Poza nim jest jeszcze 5 innych państw. Serbia i Czarnogóra to państwa, które są z kolei najbardziej zaawansowane w procesie akcesyjnym. Można by nawet pomyśleć, że Czarnogóra zaraz wejdzie do UE. Prowadzi negocjacje od 2012 roku, 30 rozdziałów negocjacyjnych jest otwartych, a 3 tymczasowo zamknięte. Serbia negocjuje od 2014 roku i ma 12 rozdziałów otwartych, 2 wstępnie zamknięte.

Następnym krajem jest Macedonia, która kiedyś uważana była za prymusa integracji. W 2005 roku otrzymała status państwa kandydującego. Jednak konflikt z będącą w Unii Grecją zastopował jej drogę do UE. Komisja Europejska już kilka razy rekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią, ale sprzeciw Grecji powoduje, że tak się nie dzieje.

Grecja – silniejsza militarnie, politycznie, gospodarczo, ludnościowo - uważa, że biedna Macedonia, posługując się taką nazwą kraju, ma do Grecji roszczenia terytorialne. Domaga się zmiany nazwy. Kiedyś Grecy domagali się dodania do słowa „Macedonia” jakiegoś przymiotnika. Teraz uważają, że ani słowo „Macedonia”, ani „macedoński” nie powinny się w nazwie kraju pojawić. Macedończycy nie chcą ustąpić, bojąc się, że Grecy zaczną stawiać kolejne warunki.

Albania w 2014 roku uzyskała status kandydata i czekamy na to, aż spełni warunki konieczne do rozpoczęcia negocjacji (wymogi dotyczą głównie wzmocnienia niezależnego wymiaru sprawiedliwości). Natomiast Bośnia i Hercegowina ma przed sobą jeszcze bardzo długą drogę. Wniosek o członkostwo złożyła w 2016 roku. Kraj ma skomplikowaną strukturę wewnętrzną, zamieszkują go Serbowie, Chorwaci i Bośniacy, co utrudnia rozmowy. Unia chciałaby, żeby to silne instytucje centralne przeprowadziły negocjacje. Jednak na to nie godzą się mniejszości - Serbowie i Chorwaci, którzy obawiają się, że w ten sposób władze centralne przejmą prerogatywy autonomicznych władz regionów.

Podsumowując, optymistyczne scenariusze mówią, że Serbia i Czarnogóra mają szansę na członkostwo w 2025 roku. A Bałkanom akcesję obiecano już w Salonikach w 2003 roku. W przypadku Polski cały proces akcesyjny zajął tylko kilka lat.

Jako drugi głos zabrał dr Zasztowt specjalizujący się w sprawach tureckich. Stwierdził, że przykład Turcji to najbardziej zniechęcający przykład drogi do członkostwa. Problemy są po obu stronach – UE brakuje chęci do przyjęcia Turcji, a Turkom i ich elitom brakuje chęci do członkostwa. To się jednak zmieniało z biegiem czasu. W czasach podpisania porozumienia Turcja–Europejska Wspólnota Gospodarcza i potem, w latach 80., 90. Unia była dla Turcji - dla społeczeństwa, partii politycznych - punktem odniesienia. Większość partii głównego nurtu była za akcesją. Na początku XXI, na początku rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) Turcja była proeuropejska, a stosunki turecko-unijne się zacieśniały – w 2005 roku Unia wyraziła zgodę na rozpoczęcie negocjacji. Te jednakże szybko się ugrzęzły. Znaczna część rozdziałów została zablokowana przez państwa członkowskie UE, które są najbardziej sceptyczne wobec członkostwa Turcji.

Od początku cieniem na procesie akcesyjnym Turcji kładzie się kwestia cypryjska, która stała się powodem zamrożenia negocjacji. Wyspa jest podzielona – jej południowa część jest uznawanym państwem, a na północy jest cypryjska republika turecka uznawana tylko przez Turcję. Turkowie powinni otworzyć dla Cypru swoje porty, po tym jak stał się on członkiem Unii Europejskiej. Do tego jednak nie doszło. Sprawa Cypru jest ważna dla Turków z powodów tożsamościowych i na żadne ustępstwa ze strony Turcji nie można tu liczyć.

Kiedy przygotowywano rozszerzenie, w 2004 roku na Cyprze odbyło się referendum w sprawie zjednoczenia. Co zaskakujące, południe wyspy opowiedziało się przeciw, północ była za. Mimo to Cypr wszedł do UE, przez co Unia straciła możliwość wywierania presji na wyspę. Teraz w konflikcie z dużą Turcją Unia staje po stronie niewielkiego Cypru.

Po rozpoczęciu negocjacji z Turcją nastąpiło ich zamrożenie i po stronie Unii brak entuzjazmu dla przyjęcia Turcji. Tymczasem w Turcji AKP, które wcześniej było proeuropejskie, proeuropejskie być przestało. Skąd ta zmiana? Do 2005 roku wojsko odgrywało w tym kraju bardzo ważną rolę za pośrednictwem Rady Bezpieczeństwa Narodowego (istnieje ona nadal, ale wypowiada się w kwestiach bezpieczeństwa). Sprawowało równoległe władzę polityczną, będąc w konflikcie z rządzącym AKP. Unia zaś domagała się szeregu reform, w tym ograniczenia roli wojska. Stąd AKP opłacał się proeuropejski wizerunek – pod presją Brukseli reformujemy kraj, w tym odsuwamy od władzy wojsko. Do 2007 roku udało się zmniejszyć znaczenie armii, więc ten motyw proeuropejskości AKP odpadł. Sami Turkowie też już się nie palą do bycia w Unii. Ciekawe, czy gdyby rządzący i społeczeństwo byli większymi euroentuzjastami, to by coś zmieniło we wzajemnych stosunkach.

Czy Unii brakuje odwagi, by otwarcie powiedzieć, że nie będzie kolejnych rozszerzeń? Czy Bałkany Zachodnie mają zwolenników swojej akcesji w gronie UE? Jak podkreśliła Marta Szpala, rozszerzenia nigdy się nie cieszyły entuzjazmem w społeczeństwach państw członkowskich, także przed wejściem Polski do Unii. Jednak elity polityczne, myśląc długofalowo, były za rozszerzeniami i zdaniem naszego gościa to się nie zmieniło.

Turcja, Ukraina to duże kraje, które przesunęłyby Unię na Wschód. Natomiast kwestię Bałkanów Unia musi, jej zdaniem, rozwiązać, w przeciwnym razie zemści się to na Unii. Bałkany Zachodnie są otoczone przez kraje UE i NATO i to, co się dzieje w tamtejszych państwach wpływa na ich sąsiedztwo. Np. nie były w stanie poradzić sobie z falą migracji i obronić unijnych granic. Bośnia i Hercegowina ma 1000 km granicy z będącą w UE Chorwacją, więc w naszym interesie jest ustabilizowanie tamtejszej sytuacji, bo inaczej Bałkany będą eksportować niestabilność do Unii.

Druga kwestia polega na tym, że Unia ma jeden stateczny instrument stosowany wobec swojego sąsiedztwa – politykę rozszerzenia, czyli reformy w zamian za obietnicę akcesji. Dzięki temu Polska się zreformowała, wzmocniono instytucje państwowe. To samo miało się wydarzyć na Bałkanach Zachodnich, ale się nie udało z kilku powodów. Proces akcesji jest bardzo techniczny, zakłada, że sprawne władze implementują unijne prawo, które poprawia instytucje danego państwa. Natomiast bałkańskie państwa dopiero co powstały i



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu
Europa dla Obywateli



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

tam nie było silnych instytucji, które mogłyby wdrażać te normy. Zamiast zastanowić się, jak je zbudować, tamtejsze elity zajęły się przyjmowaniem szczegółowych technicznych regulacji np. fitosanitarnych. W efekcie w tych krajach do tej pory mamy korupcję, nieefektywną administrację, państwa są zawłaszczane przez partie polityczne. Panuje klientelizm polityczny – władzę zdobywa się, rozdając etaty. To czyni bardzo trudnym zmianę rządzących w demokratycznych wyborach. W Czarnogórze są te same elity polityczne od 89 roku. Więc choć Czarnogóra przyjęła dużą część unijnego prawa, to funkcjonowanie państwa nie jest zgodne z unijnymi standardami. Ponieważ polityka rozszerzenia nie była dostosowana do tamtejszych realiów, kraje Bałkanów Zachodnich nadal są dalekie od akcesji.

Inną sprawą jest to, czy Unia chce się dalej rozszerzać. Długo unijną motywacją do poszerzenia się o Bałkany była chęć ustabilizowania tego regionu. W związku z tym UE prowadziła tam aktywną politykę. Ale gdy na Unię zaczęły spadać kryzysy (gospodarczy, strefy euro), UE uznała, że sytuacja na Bałkanach Zachodnich jest w miarę stabilna i może bardziej zająć się sama sobą. Tymczasem życie nie znosi próżni i na Bałkanach pojawili się nowi aktorzy – Rosja, Chiny, Turcja. Brak unijnej presji doprowadził wręcz do regresu w tamtejszych krajach. Wzmocniły się parademokratyczne reżimy, które nominalnie są proeuropejskie i przyjmują unijne standardy, które jednak w praktyce nie są stosowane.

Czy Polska jest jeszcze zwolennikiem przyjęcia Turcji do Unii, spytała prowadząca? Dr Zasztowt stwierdził, że takim wskaźnikiem, że Polska popiera turecką akcesję, jest to, że w zeszłym roku prezydent Andrzej Duda przyjął prezydenta Erdogana, gdy ten nie był mile widziany w innych państwach. W większości państw Turcję postrzega się jako partnera gospodarczego, czy militarnego, ale o jej członkostwie w UE się nie myśli. W Polsce nie słyszymy zdecydowanych wypowiedzi przeciwnych przyjęciu Turcji, ale też w sumie o tej sprawie mało się mówi.

Europejskie elity mają jednak apetyt na współpracę z Turcją, bo, gdy UE pogrążona była w kryzysie, Turcja szybko się rozwijała gospodarczo. Stąd też spadek poparcia dla integracji w tureckim społeczeństwie. EWG/Unia postrzegane były jako bogaty świat, do którego się aspiruje, a gdy Turkom się poprawiło, entuzjazm opadł. Jednak to nie znaczy, że wszyscy są zadowoleni z kierunku reform w Turcji – umacniania się Erdogana i obozu islamistycznego. 24 czerwca odbędą się wybory i ich wynik nie jest przesądzony (do tej pory w Turcji nie było tradycji fałszowania wyborów). Za to w społeczeństwie jest pewne zmęczenie Erdoganem (w zeszłorocznym referendum dotyczącym wprowadzenia systemu prezydenckiego, za czym optował Erdogan, reforma przeszła niedużą większością).

Jednakże nawet zmiana u władzy nie oznacza, że Turcja stanie się proeuropejska. Społeczeństwo i elity są pewne siebie, co wynika z silnej gospodarki. W Turcji nie ma takiej dychotomii, że AKP jest antyeuropejska, a inne partie są proeuropejskie. W Armenii, w której niespodziewanie doszło do zmiany władz, też mówiło się o demokracji, walce z korupcją, ale raczej nie wiązano tego ze zwrotem ku Unii.

Wykładowca akademicki podsumował, że, gdy unijna polityka rozszerzenia straciła dynamikę, UE straciła w tym regionie wizerunkowo i już nie jest takim punktem odniesienia jak niegdyś.

Jakie jest poparcie dla integracji europejskiej na Bałkanach Zachodnich? Czy w krajach, które jeszcze nie rozpoczęły uciążliwych negocjacji, to poparcie jest wyższe? Marta Szpala przyznała, że faktycznie w Kosowie czy w Albanii to poparcie sięga 80 i więcej procent. Pozostałe kraje regionu nie są już tak entuzjastyczne.

Na Bałkanach poparcie dla integracji nigdy nie było bardzo wysokie, szczególnie w krajach mających szansę na członkostwo, jak Chorwacja (wynik referendum w sprawie akcesji do końca nie był przesądzony). Dla Europy Środkowej wejście do Unii Europejskiej było okazją, by uciec przed Wschodem. Tymczasem po 1945 roku Jugosławia była najlepiej prosperującym krajem Europy Południowo-Wschodniej. Jugosłowianie podróżowali bez wiz i do USA, i do Rosji, był rozwój gospodarczy, miejsca pracy. Na początku lat 90. otrzymali propozycję szybkiej integracji (chodziło o powstrzymanie separatyzmu na Bałkanach), ale kraje rozpadającej się Jugosławii nie były tym zainteresowane, bo i bez tego czuły częścią Europy. Taka mentalność zadowolenia z siebie utrzymuje się do dziś, przynajmniej w starszym pokoleniu, które nie dostrzega korzyści z wejścia do UE. Do tego dochodzi fakt, że zbliżanie do Unii Europejskiej trwa bardzo długo. Elity mówią o potrzebie reform, a społeczeństwo nie widzi na horyzoncie ani członkostwa, ani korzyści z niego płynących. Swoją rolę odgrywa też rosyjska propaganda na Bałkanach, która nagłaśnia kryzysy w Unii.

I wreszcie, analityczka OSW zwróciła uwagę, że ci obywatele, którzy chcą Unii Europejskiej, już w niej są – wyjeżdżają legalnie lub nielegalnie pracować poza granicami. Szczególnie młodzi, najbardziej aktywni wyjeżdżają na Zachód, więc nie ma komu domagać się reform w kraju. Obniża to także poparcie dla integracji w poszczególnych państwach.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu
Europa dla Obywateli



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

Następnie jeden ze studentów zadał pytania dotyczące Serbii i Aleksandra Vucicia (prezydenta tego kraju). Zdaniem Marty Szpali Vucić jest proeuropejski z powodów pragmatycznych, a nie z przekonania. Jego system rządów daleki jest od standardów demokratycznych, ale jest otwarty na współpracę z Unią i podatny na presję z jej strony.

Pytanie, na ile Bruksela czy Berlin są zainteresowane skłonieniem Serbii do demokratycznych reform. Na razie zwycięża pogląd, że Bałkany powinny być przede wszystkim stabilne, a niekoniecznie demokratyczne. Jest obawa, że zawsze do władzy może dojść ktoś gorszy (w przypadku Serbii partie prorosyjskie). Czyli Vucić gwarantuje kierunek Zachodni, ale nie demokratyczne rządy prawa.

Serbowie wierzą, że Vucić i jego partia są w stanie zapewnić współpracę zarówno z Rosją, jak i z UE. Ma on szeroki elektorat. W Serbii nie ma obecnie polityka, który pojechałby do Kosowa i powiedział tamtejszym Serbom, że są częścią Kosowa. Mamy tutaj do czynienia z nacjonalistyczną retoryką, zresztą nacjonalistyczny elektorat jest w Serbii dość silny. Jednocześnie toczy się proces normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem. Vucić ma na tyle mocną pozycję i odpowiednią biografię, by jako były nacjonalista poczynić ustępstwa wobec Kosowa. Jednak nie będzie to proces prosty.

Kolejna osoba zadała pytanie, czy to Turcji bardziej zależy na wejściu do Unii, czy na odwrót i czy polityka Erdogana to efekt zmęczenia długą drogą do członkowską. Dr Zasztowt wyjaśnił, że gdyby Turcja chciała ostatecznie zerwać rozmowy o swojej akcesji, może przywrócić karę śmierci (w Turcji, jak w każdym kraju, są jej zwolennicy). Ale to nie ma miejsca.

Turcja spełniała unijne warunki tylko do momentu rozpoczęcia negocjacji, potem, gdy przyszło do szczegółów, już nie. Teraz partia rządząca jest zainteresowana podtrzymaniem status quo – zamrożonych negocjacji. Wtedy zawsze można ponarzekać na zachodnich partnerów, zrzucić na nich winę za problemy.

Ostatnie pytanie dotyczyło tureckich partii politycznych i nadchodzących wyborów. Nasz gość wyjaśnił, że próg wyborczy w Turcji wynosi 10%. Małe partie nie wchodziły do parlamentu, ale teraz można wchodzić w sojusze wyborcze, co daje im szansę, by w parlamencie się znaleźć.

Sukces AKP oparty był na tym, że ugrupowanie to umiało się odwołać do różnych segmentów elektoratu – i do konserwatystów, i do pewnego momentu do liberałów. Do niedawna popierały je mniejszości, bo AKP otwarte było na dialog np. z Kurdami. W 2015 roku dialog turecko-kurdyjski zakończył się, pojawiły się represje. Więc teraz AKP może mieć problem m.in. z poparciem przez konserwatywnych Kurdów.

Obecny sojusznik AKP to Partia Ruchu Nacjonalistycznego, Erdogan stawia na nacjonalistyczny elektorat. Opozycja też stworzyła szeroki front. To nie gwarantuje jej sukcesu, ale jest to powielenie strategii AKP.

Podsumowując, Marta Szpala stwierdziła, że jesteśmy zafiksowani na dotychczasowym modelu rozszerzenia Unii. Ale tak naprawdę mamy w Unii poszczególne kręgi krajów np. należących do Schengen, do strefy euro. Zachodnie Bałkany są już na różne sposoby powiązane z UE, choć nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, są powoli włączane w spotkania dotyczące polityk sektorowych - myśli się o nich np. planując infrastrukturę, uczestniczą one w harmonizacji norm, rozważa się wysłanie Frontexu na bałkańskie granice. Według Marty Szpali kraje te już są w dużym stopniu w Unii Europejskiej. Kłopoty z demokracją, państwem prawa uniemożliwiają ich członkostwo, lecz są wciągane w orbitę Unii, choć inaczej niż np. Szwajcaria. Aktualna współpraca Unii z Bałkanami Zachodnimi stoi na o wiele wyższym poziomie niż ma to miejsce z krajami Partnerstwa Wschodniego.

Dr Zasztowt dodał, że Turcja też jest gospodarczo powiązana z Unią Europejską. Chociaż pojawiają się koncepcje ściślejszej integracji z np. Azją, to jest to raczej polityczna gra z Unią. Nikt się realnie nie zdecydował na przystąpienie choćby do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej.