

Piotr Oleksy

Imperatyw rozszerzenia. Unia Europejska między historyczną szansą a ryzykiem kryzysu (część 1)

Dyskusja o rozszerzeniu Unii Europejskiej zyskała nową dynamikę. Przyjęcie kolejnych członków z Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich jest obecnie przedstawiane jako strategiczna konieczność. Wzmocniło to oczekiwania państw kandydujących, natomiast wśród państw członkowskich wzbudziło debatę o nieodzowności reform instytucjonalnych. Kluczowe decyzje odnośnie do rozszerzenia zostaną podjęte do końca 2023 r. Zmiana narracji i wzrost oczekiwań tworzą historyczną szansę, kreując również określone ryzyka.

Szczyty Grenady. 5 października 2023 r. w Grenadzie w Hiszpanii odbył się trzeci szczyt Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP), natomiast następnego dnia w tym samym mieście obradowali liderzy państw członkowskich Unii Europejskiej, w ramach nieformalnego szczytu Rady Europejskiej. Jednym z głównych celów tych wydarzeń miało być oficjalne rozpoczęcie debaty nad formą oraz kalendarzem przyjęcia nowych członków do UE. Dotyczy to dziewięciu państw: Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Gruzji, Kosowa, Serbii, Macedonii Płn., Mołdawii i Ukrainy.

EWP bez konkretów. Europejska Wspólnota Polityczna jest stosunkowo młodym formatem dialogu międzynarodowego, powołanym z inicjatywy prezydenta Francji Emmanuela Macrona po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Jego członkami są wszystkie państwa europejskie, za wyjątkiem Rosji i Białorusi. Celem powstania EWP było rozszerzenie dialogu politycznego o kwestiach fundamentalnych dla europejskiego bezpieczeństwa – przede wszystkim związanych z zagrożeniami militarnymi oraz energetyką – poza grono państw członkowskich Unii Europejskiej. Poprzednie spotkanie tego formatu odbyło się 1 czerwca 2023 r. w Kiszyniowie ([„Komentarze IEŚ”, nr 863](#)). Ze względu na fakt, iż EWP funkcjonuje od niedawna, każdy kolejny szczyt jest postrzegany jako szansa na jej umocnienie i krystalizację roli we współczesnym łańdźcu międzynarodowym. Obecnie liczone ponadto, że szczyt będzie okazją do nawiązania dialogu między Armenią i Azerbejdżanem w sprawie Górskiego Karabachu oraz między Serbią a Kosowem. W spotkaniu nie wzięli jednak udziału prezydent Azerbejdżanu Ilham Alijew ani prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan. Nieobecność tureckiego przywódcy była znamieną zarówno w kontekście karabaskim (Turcja wspiera Azerbejdżan w tym konflikcie), jak i funkcjonowania EWP w przyszłości – Erdoğan opuścił spotkanie tego formatu drugi raz z rzędu. Przywódcy Serbii i Kosowa byli obecnie w Grenadzie, nie doszło jednak do ich spotkania.

Wyrazistym elementem szczytu, przede wszystkim w wymiarze symbolicznym, były wystąpienia prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego, który wzywał do utrzymania jedności Europy we wspieraniu Ukrainy w wojnie obronnej przeciw Rosji. Kwestia rozszerzenia UE nie była częścią formalnej agendy szczytu, dlatego że decyzje w tej sprawie muszą być podjęte najpierw w gronie członków UE. Niemniej wątek ten dominował nad trzema głównymi tematami rozmów, którymi były: 1) cyfryzacja, 2) energia, środowisko i zielona transformacja 3) wielobiegowość i geostrategia – przede wszystkim w kontekście koniecznych reform instytucji międzynarodowych.

Rozmowy w ramach EWP mają charakter nieformalny i konsultacyjny, dlatego nie kończą się oficjalnymi uzgodnieniami czy deklaracjami. Przyjęło się jednak, że szczyt zamyka konferencja prasowa, na której podsumowywane są rozmowy i prezentowane najważniejsze konkluzje. Tym razem konferencja nie odbyła się ze względu na spór między Hiszpanią a Wielką Brytanią (która będzie organizatorem kolejnego spotkania EWP). Premier drugiego z państw, Rishi Sunak, domagał się uwzględnienia tematu migracji w oficjalnych komunikatach.

Gospodarz szczytu, premier Pedro Sánchez, chciał tego uniknąć, by nie określać narracji w tym drażliwym temacie przed spotkaniem liderów UE.

Rada Europejska – rozszerzenie w cieniu migracji. W założeniach spotkanie przywódców państw członkowskich UE miało określić kierunek dyskusji o rozszerzeniu UE. W Deklaracji z Grenady, której projekt zaprezentowano przed rozpoczęciem obrad, znalazło się stwierdzenie: „Rozszerzenie jest geostrategiczną inwestycją w pokój, bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt”. Na początku listopada 2023 r. Komisja Europejska ma ogłosić rekomendacje w sprawie startu negocjacji członkowskich z Ukrainą i Mołdawią. Decyzja w tej kwestii ma zostać podjęta na grudniowym szczycie UE. W powszechnym i medialnym odbiorze spotkanie w Grenadzie zostało jednak zdominowane przez temat migracji. Premierzy Polski i Węgier – Mateusz Morawiecki i Victor Orbán – sprzeciwili się zawarciu w deklaracji końcowej dwóch akapitów odnoszących się do planów działania UE względem nielegalnej migracji. Miało to wymiar głównie symboliczny, gdyż formalnie prace nad przyjęciem tzw. pakietu migracyjno-azyłowego nie mogą zostać już zablokowane.

Europejska dyskusja o rozszerzeniu. Dyskusja nad rozszerzeniem UE nabrała nowej dynamiki po przyznaniu statusu kandydata Ukrainie i Mołdawii w czerwcu 2022 r. ([„Komentarze IEŚ”, nr 660](#)). Rozmowy na ten temat są prowadzone także z Gruzją. W tej sytuacji stało się również oczywiste, że UE musi odpowiedzieć na oczekiwania społeczeństw państw Bałkanów Zachodnich – część z nich uzyskała status kandydata wiele lat wcześniej (dotyczy to przede wszystkim Albanii i Macedonii Płn., których rządy konsekwentnie realizują zdecydowanie proeuropejską politykę). W samej UE jakościowa zmiana w tej kwestii nastąpiła po zwrocie, jakiego wiosną 2023 r. dokonała Francja – państwo tradycyjnie postrzegane jako niechętne rozszerzeniu stało się jednym z animatorów procesu. Według deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej Charlesa Michela rozszerzenie mogłoby dokonać się już w 2030 r. Przywódcy UE, mainstreamowe media oraz ośrodki opiniotwórcze odnoszą się do tematu rozszerzenia w kategoriach strategicznej konieczności, która ma dać całej Europie bezpieczeństwo i dobrobyt. Jednocześnie wyraźnie się zaznacza, że potencjalne przyjęcie dziewięciu nowych państw, liczących łącznie ok. 70 mln ludności, musi być warunkowane nie tylko reformami w państwach kandydujących, ale również poważnymi zmianami w funkcjonowaniu UE. Znalazło to wydzźwięk w Deklaracji z Grenady, w której stwierdzono, że Unia, przygotowując się do rozszerzenia, „musi przeprowadzić niezbędne prace i reformy wewnętrzne”.