

Prace OSW / CES Studies

Europejska perspektywa Bałkanów Zachodnich
European Prospects of the Western Balkans

Unia Europejska a Mołdawia
The European Union and Moldova

Relacje Turcji z Unią Europejską
Relations between Turkey and the European Union

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

Izabela Zygmunt

Współpraca / Co-operation

Zuzanna Ananiew

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6 a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 629 87 99

Seria „Prace OSW” zawiera materiały analityczne

przygotowane w Ośrodku Studiów Wschodnich

The “CES Studies” series contains analytical

materials prepared at the Centre for Eastern

Studies

Materiały analityczne OSW można przeczytać

na stronie www.osw.waw.pl

Tam również znaleźć można więcej informacji

o Ośrodku Studiów Wschodnich

The Centre’s analytical materials can be found

on the Internet at www.osw.waw.pl

More information about the Centre for Eastern

Studies is available at the same web address

ISSN 1642-4484

Spis treści / Contents

Europejska perspektywa Bałkanów Zachodnich / 5

Stanisław Tekieli

Unia Europejska a Mołdawia / 16

Jacek Wróbel

Relacje Turcji z Unią Europejską / 29

Adam Balcer

European Prospects of the Western Balkans / 49

Stanisław Tekieli

The European Union and Moldova / 60

Jacek Wróbel

Relations between Turkey and the European Union / 73

Adam Balcer

Europejska perspektywa Bałkanów Zachodnich

Stanisław Tekieli

Zebrani na szczycie w Salonikach w czerwcu 2003 r. przywódcy krajów Unii Europejskiej zapewnili państwa Bałkanów Zachodnich, iż przyszłość ich leży w zjednoczonej Europie oraz że każdy z krajów regionu ma przed sobą perspektywę członkostwa w UE¹. Tymczasem konkretne działania nie wskazują na to, by Bruksela planowała rzeczywistą integrację tego regionu w najbliższych latach. Nie podano w Salonikach – jak się tego we wspólnym oświadczeniu domagali przywódcy bałkańskiej piątki – „mapy drogowej” negocjacji ani orientacyjnej choćby daty akcesji. Stworzona na potrzeby integracji państw bałkańskich specjalna procedura stowarzyszeniowa SAP oraz niejasne umocowanie Bałkanów Zachodnich w konstruowanych obecnie instrumentach polityki zagranicznej Unii (*Wider Europe, New Neighbourhood Instrument*) tworzą wręcz warunki pozwalające na „zamrożenie” integracji państw bałkańskich na poziomie początkowym. Sytuacja wygląda jeszcze gorzej w wymiarze gospodarczym: środki przekazywane Bałkanom Zachodnim z unijnego budżetu od kilku lat maleją i, o ile UE nie dokona zmiany swej polityki, będą maleć w przyszłości, przy jednoczesnym znaczącym wzroście środków przeznaczanych dla sąsiadów regionu – wstępującej do UE Słowenii i Węgier oraz objętych pomocą przedakcesyjną Bułgarii i Rumunii. Stan ten grozi powiększeniem dystansu cywilizacyjnego regionu wobec sąsiadów, załamaniem wzrostu gospodarczego państw Bałkanów Zachodnich, utratą w tych krajach społecznego zaufania do instytucji unijnych, a w efekcie przejściem części tamtejszego elektoratu przez partie populistyczne o programie antyunijnym (najczęściej zarazem skrajnie nacjonalistycznym). Jeśli Europa nie zrobi wyraźnego ruchu w stronę faktycznej integracji Bałkanów Zachodnich, region ten, który dzięki wysiłkom wspólnoty międzynarodowej (w tym przede wszystkim instytucji i środków unijnych) udało się wyrwać ze spirali konfliktów etnicznych, może popaść w kolejny kryzys, tym razem o wymiarze cywilizacyjnym, a tym samym utracić szansę na integrację z Europą w przewidywalnej przyszłości.

1. Bałkańska szczególna ścieżka integracji

Bałkany Zachodnie to obowiązująca od 1999 r. w terminologii unijnej nazwa obszaru dającego się określić jako „była Jugosławia minus Słowenia plus Albania”. W jego skład wchodzi pięć państw – Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra (wraz z Kosowem), Macedonia i Albania – z których żadne nie uzyskało dotychczas statusu państwa kandydującego do UE. Od 1999 r. kraje te objęte są specjalną ścieżką integracyjną, zwaną w języku unijnym SAP (od angielskiej nazwy *Stabilisation and Association Process* – Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia). SAP ma teoretycznie doprowadzić państwa bałkańskie do członkostwa w UE, m.in. poprzez podpisanie przez każde z nich umowy stowarzyszeniowej SAA (*Stabilisation and Association Agreement* – Umowa o Stabilizacji i Stowarzyszeniu), nie dając jednak gwarancji podjęcia w przewidywalnym terminie rozpoczęcia negocjacji członkowskich². Porównanie obu typów umów pozwala na stwierdzenie, że SAP nie jest częścią samego procesu akcesji, a jedynie zewnętrznym instrumentem używanym w procesie integracji państw, które podpisały z Brukselą SAA³. SAP nie prowadzi też automatycznie do przyznania objętym przezeń krajom statusu państw kandydackich, tym samym nie otwierając przed nimi dostępu do funduszy przedakcesyjnych⁴.

2. Brzemie najnowszej historii – stereotypy w postrzeganiu Bałkanów

Przez Bałkany Zachodnie po roku 1991 przetoczyła się seria konfliktów zbrojnych, nie oszczędzając w zasadzie żadnego z krajów regionu: ponad czteroletnia wojna w Chorwacji i Bośni, wojny partyzanckie w Kosowie i Macedonii, operacja NATO przeciw Jugosławii, incydenty zbrojne w etnicznie albańskiej południowej Serbii w 2000 r., krwawe zamieszki towarzyszące fali anarchii w Albanii w 1997 r. Wojenna przeszłość zaciążyła nad tym regionem na tyle, iż jest on do dziś postrzegany jako obszar politycznie niestabilny, w stosunkach z instytucjami unijnymi

traktowany jako co najwyżej odbiorca pomocy zagranicznej, nie zaś realny kandydat do członkostwa w UE. Ta optyka postrzegania Bałkanów Zachodnich zaczęła się zmieniać po upadku reżimów autorytarnych w dwóch największych państwach regionu (Serbii i Chorwacji) w 2000 r., zmiany te następują jednak powoli.

I tak, powszechnie nie dostrzega się dziś faktu, iż od lata 2001 r. na Bałkanach nie ma nigdzie żadnego aktywnego konfliktu, a wszelkie konflikty „uśpione” pozostają – dzięki usilnym staraniom wspólnoty międzynarodowej, ale także równie usilnym staraniom miejscowych władz i społeczeństw – na poziomie niegrożącym już ponownym wybuchem konfliktu na pełną skalę. Mówiąc inaczej, konflikty etniczne na Bałkanach nie są dziś w stanie bardziej „zapalnym” niż konflikty w Kraju Basków czy Irlandii Północnej. Nie dostrzega się też faktu, że po upadku reżimów w Chorwacji i Serbii w całym regionie powstają dobrze funkcjonujące instytucje społeczeństwa demokratycznego i nigdzie już nie zagraża powrót rządów autokratycznych⁵. Brak ostatecznego statusu takich organizmów jak Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra czy Kosowo, przytaczany często jako argument nieprzygotowania tych krajów (regionów) do integracji ze strukturami UE, jest, naszym zdaniem, fałszywy i nadużywany jako pretekst do niepodejmowania działań integracyjnych. W Unii Europejskiej wkrótce znajdzie się m.in. Cypr, którego status pozostaje zapewne równie trudny do rozwiązania jak ww. państw. Co więcej, wobec bardzo głębokiego osadzenia w tradycji i mentalności konfliktów etnicznych, których wybuch po rozpadzie byłej Jugosławii w 1991 r. spowodował pojawienie się na Bałkanach „terytoriów o nieustalonym statusie”, wydaje się, iż to właśnie Unia Europejska z jej dbałością o poszanowanie praw mniejszości i z rosnącym doświadczeniem multietnicznej pokojowej koegzystencji wydaje się jedynym miejscem, gdzie w ogóle może dojść do rozwiązania statusu tych państw czy regionów – pozostawione poza Europą będą skazane na rozwiązywanie problemów statusu drogą „tradycyjną”. Stereotypem dotyczącym państw bałkańskich jest też przekonanie o przeżerającej te kraje korupcji⁶. Warto jednak podkreślić wysiłek i pierwsze sukcesy władz tych państw w walce z plagą korupcji (zdziętkowanie struktur mafijnych

w Serbii w ramach gigantycznej operacji policyjnej po zabójstwie premiera Zorana Djindjicia w 2003 r., znaczące ograniczenie przemytu papierosów i „żywego towaru” z Albanii i Czarnogóry do Włoch). Warto też wspomnieć, że UE podejmowała się już w przeszłości rozpoczynania negocjacji z państwami powszechnie oskarżanymi o wysoki stopień korupcji (Rumunia, Bułgaria), słusznie uznając, iż perspektywa członkostwa będzie najlepszym bodźcem dla władz tych państw do zabrania się za likwidację nieformalnych struktur⁷.

3. Między partnerstwem a pomocą humanitarną

Jako region powojenny, Bałkany Zachodnie objęte zostały zrazu programami pomocy humanitarnej i rekonstrukcyjnej, nakierowanej przede wszystkim na odbudowę (*reconstruction*) gospodarki, rynku i infrastruktury, a nie dopasowywanie ich do mechanizmów i norm obowiązujących w UE. Powołany do finansowania procesu SAP program pomocowy CARDS⁸, z którego obecnie pochodzi całość środków unijnych przekazywanych Bałkanom Zachodnim, swój środek ciężkości ma zdecydowanie bliżej bieguna „rekonstrukcja” niż „integracja”. Co więcej, w miarę postępowania powojennej odbudowy państw regionu środki te są stopniowo ograniczane, a brak statusu przedakcesyjnego nie pozwala na zastąpienie ich środkami z budżetu dostosowującego państwa kandydackie (lub bliskie tego statusu) do norm unijnych. Skala takiego „wygaszania” funduszy przeznaczonych na rekonstrukcję dla pięciu państw Bałkanów Zachodnich przedstawia się dramatycznie⁹.

Przy znaczącym wzroście w tym samym czasie poziomu funduszy unijnych trafiających do państw sąsiednich, szybko pogłębia się dystans między gospodarkami regionu a resztą Europy, co widać choćby w porównaniu z dwoma państwami bałkańskimi, mającymi wstąpić do UE w 2007 r. – Rumunią i Bułgarią. I tak, w 2006 r. UE ma skierować w ramach pomocy przedakcesyjnej do Rumunii i Bułgarii ponad 1,4 mld euro, co stanowi 2,6% skumulowanego PKB obu państw. W tym samym czasie do pięciu państw Bałkanów Zachodnich trafi łącznie 500 mln euro – odpowiednik 1% ich PKB¹⁰.

Utrzymywanie piątki państw bałkańskich na poziomie odbiorcy pomocy przeznaczonej na rekonstrukcję i nieawansowanie ich do fazy przedakcesyjnej ma także, poza wymiarem ilościowym, istotną wadę jakościową – środki „rekonstrukcyjne”, w przeciwieństwie do przedakcesyjnych, rozdawane są bez wymogów współfinansowania danego projektu w jakiejś części przez budżet recypienta, zaangażowania w jego realizację administracji na poziomie lokalnym¹¹, określenia ilości materiałów, jakie muszą pochodzić od miejscowych producentów itp. Wszystkie te wymogi, obowiązujące przy trybie przedakcesyjnym, mają na celu pobudzenie wzrostu gospodarczego, tworzenie miejsc pracy i aktywizowanie do twórczych działań administracji lokalnej na terenie państwa czy regionu będącego odbiorcą środków unijnych. Tymczasem środki płynące na rekonstrukcję mogą w całości pochodzić (i często pochodzą) wyłącznie z krajów UE (nie ma obowiązku współfinansowania), przy realizacji projektu zaangażowani są przede wszystkim eksperci z państw unijnych (otrzymujący za swą pracę wynagrodzenie pozostające w astronomicznej dysproporcji wobec zaangażowanych w ten sam projekt, o ile w ogóle są, ekspertów lokalnych), nie ma też np. wymogu użytkowania przy projekcie towarów czy materiałów wyprodukowanych przynajmniej w jakiejś części w kraju-odbiorcy. Sytuacja taka zmierza wręcz do wytworzenia się na terenie państw postkomunistycznych (dawnej SFRJ i Albanii) wtórnego typu modelu państwa opiekuńczego (duża część społeczeństwa żyje bowiem z zasiłków dla bezrobotnych¹², rent czy innych środków opieki socjalnej, w części pokrywanych z zagranicznej pomocy humanitarnej) i pasywnych zachowań ludności. Ponadto w regionach o dużej koncentracji personelu zagranicznego (wojskowego czy cywilnego) wytworzyła się także swego rodzaju elita osób powiązanych z obsługą tego swoistego typu „turystyki” zagranicznej, zainteresowana maksymalnym przedłużeniem aktualnego stanu rzeczy. Inny, skądinąd humanitarny, gest jednostronnego zniesienia przez UE ceł wwozowych na ok. 80% towarów eksportowanych przez kraje bałkańskiej piątki też rodzi niekiedy patologie, jak np. w przypadku głośnej w 2003 r. afery z reekspoztem do UE otrzymywanego w ramach pomocy humanitarnej unijnego cukru.

4. Obecna i przyszła rola UE na Bałkanach

Dotychczasowe działania wspólnoty międzynarodowej (której państwa UE zapewniały, nawet w momentach własnej pasywności dyplomatycznej, lwią część finansów czy personelu wojskowego i cywilnego) przyniosły, a w każdym razie walnie przyczyniły się do:

- zawieszenia (i w praktyce wygaszenia) konfliktów zbrojnych w Bośni i Hercegowinie (1996 r.), Chorwacji (1995 r.) i Kosowie (1999 r.); „zamrożenia” pączkującego konfliktu zbrojnego w Macedonii (2001 r.) oraz niedopuszczenia do wybuchu na przełomie lat 2001–2002 konfliktu zbrojnego w południowej Serbii (na albańskim etnicznie pograniczu Kosowa);
 - „ucywilizowania” sposobu rozwiązywania sporu między Belgradem a Podgoricą o status Czarnogóry;
 - postępu w ruchu powrotnym uchodźców w Chorwacji, a zwłaszcza w Bośni (na mniejszą skalę w Kosowie i Macedonii);
 - utrzymującego się od kilku lat stabilnego wzrostu gospodarczego w większości państw regionu¹³; wdrażania reform rynkowych, dostosowujących gospodarkę państw bałkańskich do wymogów WTO i, w coraz większym stopniu, standardów unijnych;
 - istotnego, choć trudnego do liczbowego oszacowania, ograniczenia przerzucanej przez Bałkany kontrabandy (wyrobów tytoniowych, narkotyków, ludzi), w tym zwłaszcza prowadzonego do niedawna na gigantyczną skalę przemytu papierosów z Czarnogóry i Albanii do Włoch.
- Powyższe dokonania Bruksela może w jakiejś, najczęściej dużej, części, uznać za sukcesy własnej polityki zagranicznej.

UE staje się z wolna podstawowym, a w niedalekiej przyszłości prawdopodobnie jedynym wielkim „graczem” na politycznej mapie Bałkanów. Do roli tej Bruksela aspiruje zaskakująco późno, biorąc pod uwagę jej odważną grę w momencie rozpadu socjalistycznej Jugosławii. W grudniu 1991 r. UE jako pierwsze z „wielkich mocarstw” uznała niepodległość Słowenii i Chorwacji, potem jednak nie była w stanie samodzielnie stawić czoła problemom, jakie przyniósł wybuch wojen w Bośni, Chorwacji czy Kosowie, oddając bałkański mandat w ręce wspólnoty międzyna-

rodowej, którą w doraźnych działaniach reprezentowała tzw. Grupa Kontaktowa (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy). W momentach podejmowania zdecydowanych działań, w tym akcji zbrojnych (Bośnia 1995, Kosowo 1999), inicjatywa należała zawsze do Waszyngtonu. Od zakończenia wojny w Kosowie Bruksela zaczęła jednak przejmować od Stanów Zjednoczonych rolę „głównego rozgrywającego” na Bałkanach, a jej szczytowym własnym osiągnięciem było samodzielne wypracowanie w 2002 r. kompromisowego wariantu próbnej (zawiązanej na co najmniej trzy lata) konfederacji Serbii i Czarnogóry (USA były w większym stopniu skłonne przychylić się do separatystycznych ambicji Podgoricy). W tym samym roku UE przejęła od NATO misję „Concordia”, monitorującą zawieszenie broni w Macedonii (pierwsza misja wojskowa w historii UE), a wkrótce potem misję policyjną w Bośni i Hercegowinie. Obecnie Bruksela przymierza się do przejścia od wspólnoty międzynarodowej wojskowej misji SFOR w Bośni, a w przyszłości także KFOR w Kosowie¹⁴ – obie te operacje wymagają jednak znacznie większych nakładów niż misje monitoringowe czy policyjne, stąd powszechna w mediach obawa, czy kiedykolwiek Bruksela będzie w stanie obejść się bez sił amerykańskich¹⁵. Wobec wycofania z Bałkanów kontyngentu pokojowego przez Rosję i zapowiedzi podobnego kroku ze strony Stanów Zjednoczonych (które od ponad dwóch lat sukcesywnie redukują swój personel w Kosowie i Bośni) Unia Europejska pozostanie jedynym „rozgrywającym” na Bałkanach.

5. Specyficznie „bałkańskie” problemy integracji

W procesie integracji państw Bałkanów Zachodnich Bruksela staje wobec problemów, z jakimi nie miała do czynienia w przypadku dotychczasowych państw kandydackich. Problemy te wynikają z burzliwej najnowszej historii regionu. Chodzi tu o wymóg współpracy państw regionu z Trybunałem Haskim przy poszukiwaniu osób podejrzanych o popełnienie przestępstw wojennych oraz nacisk na umożliwienie powrotu do swoich domów uchodźcom wojennym, a także problem statusu Serbii i Czarnogóry, Kosowa, Bośni i Hercegowiny oraz Macedonii.

5.1. Współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości

Współpraca z Trybunałem Haskim wpływa na relacje z UE całego regionu (poza Albanią i Macedonią). Ze zrozumiałych względów współpraca ta napotyka opór jakiejś części społeczeństwa, niechętniej idej osądzania własnych obywateli przez międzynarodowy trybunał bądź wręcz solidaryzującej się z pozostającymi w ukryciu oskarżonymi. Niemniej współpraca ta postępuje, a jej szczytowym przejawem było wydanie Hadze w czerwcu 2001 r. byłego prezydenta Serbii Slobodana Miloszevicia. Powszechnie ocenia się, że przekazanie trybunałowi trzech pozostałych najważniejszych oskarżonych z haskiej listy – chorwackiego generała Ante Gotoviny, dawnego przywódcy bośniackich Serbów Radovana Karadžicia czy dowódcy tamtejszej armii, generała Ratko Mladicia – pozwoliłoby uzyskać nieformalnie placet Hagi na uznanie państw regionu za spełniające niezbędne do akcesji wymogi z tytułu *Justice and Human Affairs*. Ci jednak pozostają w ukryciu, a władze państw, na terenie których najprawdopodobniej się ukrywają – odpowiednio: Chorwacji, Republiki Serbskiej (Bośnia i Hercegowina) i Serbii – oskarżane są o „świadomą bierność” w tropieniu oskarżonych.

5.2. Problem uchodźców

Ruch powrotny uchodźców to bodaj najtrudniejszy ze spadków wojennej przeszłości Bałkanów Zachodnich. W wyniku działań wojennych swoje domy w Bośni, Chorwacji i Kosowie opuściło ponad 2,7 mln mieszkańców¹⁶, z czego na powrót zdecydowało się dotąd ok. miliona uchodźców. Do największego liczebnie *exodusu* doszło wskutek wojny domowej w Bośni (ok. 2,2 mln osób), 300–350 tys. chorwackich Serbów opuściło w 1995 r. zajmowane przez chorwacką armię terytorium Krajiny, ok. 200 tys. Serbów oraz mniejsza liczba Romów wyjechało w 1999 r. w obawie przed prześladowaniami ze strony Albańczyków z Kosowa. Największy procentowy postęp w ruchu powrotnym uchodźców nastąpił w Bośni, do której powróciło niemal milion osób, z tego jednak większość (ok. 550 tys.) osiedliła się na terenach kontrolowanych przez własną grupę etniczną (Serbowie w Republice Serbskiej, Chorwaci i Muzułmanie w Federacji Muzułmań-

ska-Chorwackiej), a więc niekoniecznie w domach, które zamieszkiwali przed wojną (*majority returns*). Ostatnio (2000–2002) widać jednak też postęp w powrotach na terytoria kontrolowane przez „obcych” (*minority returns*)¹⁷. Do Chorwacji wróciło ok. 100 tys. tamtejszych Serbów – według analityków Human Rights Watch liczba ta jest jednak zawyżona – wielu Serbów przyjeżdża do Chorwacji (jednocześnie rejestrując swój pobyt) jedynie dla załatwienia formalności związanych najczęściej z pozostawionym przez nich mieniem, po czym wraca do swojego faktycznego miejsca zamieszkania w Serbii, Czarnogórze bądź Republice Serbskiej¹⁸. Według danych spisu powszechnego z marca 2001 r. Chorwację zamieszkiwało 201,6 tys. Serbów, czyli 4,5% mieszkańców kraju, niemal trzykrotnie mniej niż w spisie z 1991 r.¹⁹

Ruch powrotny w ogromnym stopniu utrudniają – poza względami natury politycznej (np. niechęć do przyjmowania obywatelstwa „nowych” państw) czy społecznej (lęk przed ostracyzacją w odmiennym etnicznie otoczeniu) – trudności w odzyskaniu pozostawionego w dawnym miejscu zamieszkania mienia (w tym zwłaszcza nieruchomości). W Chorwacji i w dwóch częściach składowych Bośni – Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej i Republice Serbskiej – w domach pozostawionych przez uchodźców zwyczajowo osiedlano „własnych” uchodźców (np. Chorwatów uchodźczych z Republiki Serbskiej osiedlano w Krajinie, Serbów z Krajiny w Republice Serbskiej). W tej sytuacji, przy solidarnym oporze miejscowej ludności, odzyskanie dawnej nieruchomości i ewikcja zamieszkujących ją obecnie osób jest niezwykle trudna (a często wręcz niemożliwa) do przeprowadzenia, nawet przy uzyskaniu odpowiedniego wyroku sądowego. Pewien postęp w tej mierze odnotowano jedynie w pozostającej pod kontrolą sił międzynarodowych Bośni²⁰. W przypadku Chorwacji dodatkową przeszkodą jest lęk przed rutynowymi przesłuchaniami przez policję i służby specjalne powracających mężczyzn, którzy pełnili (lub mogli pełnić) służbę w formacjach zbrojnych tzw. Republiki Serbskiej Krajiny w latach 1991–1995.

5.3. Problem statusu

5.3.1. Serbia i Czarnogóra

Czarnogóra, jako jedyna z republik byłej Jugosławii, nie zdecydowała się w latach 1991–1992 na „rozwód” z Serbią i od tego czasu dryfuje pomiędzy kohabitacją a niepodległością, przy silnej polaryzacji społeczeństwa na niemal równe ilości (ok. 40%) sympatyków obu opcji²¹. Ponieważ od kilku lat w Podgoricy utrzymuje się ekipa stawiająca na oderwanie się od Belgradu, kraj ten *de facto* cieszy się bardzo daleko posuniętą niezależnością (osobna waluta, policja, podatki rozliczane lokalnie, granica celna między oboma państwami). *Novum* w relacjach Podgoricy i Belgradu stanowi narastająca niechęć do idei wspólnego państwa wśród mieszkańców Serbii (wg niektórych sondaży liczba optujących za rozwiązaniem federacji znacznie przekracza połowę respondentów). W tej sytuacji związek obu państw trzyma przy życiu jedynie opracowana przez Brukselę w 2002 r. formuła trzyletniej „kohabitacji na próbę”. Jeżeli obecne nastroje społeczne w obu państwach związkowych się utrzymają (a wszystko na to wskazuje), w 2006 r. Serbia i Czarnogóra przeprowadzą, o ile nie sprzeciwi się temu UE²², pokojową separację.

5.3.2. Kosowo

Trudności z określeniem ostatecznego statusu Kosowa wynikają z samej rezolucji ONZ nr 1244, otwierającej w 1999 r. drogę do usamodzielnienia się tej dawnej autonomicznej serbskiej prowincji, a jednocześnie zastrzegającej, że pozostaje ona integralną częścią Jugosławii (dzisiejszej Serbii i Czarnogóry). Wobec powszechnego wśród kosowskich Albańczyków (stanowiących 90–95% mieszkańców) dążenia do niepodległości, wszelkie strategie na utrzymanie *de facto* już niepodległego Kosowa w ramach Serbii wydają się skazane na niepowodzenie. Pewne szanse na realizację ma podnoszone ostatnio kompromisowe rozwiązanie wejścia Kosowa jako trzeciego równoprawnego członka w skład federacji Serbii i Czarnogóry – twór taki jednak wytrzyma w najlepszym razie tak długo, jak długo na kohabitację trzech społeczeństw nalegać będzie wspólnota międzynarodowa. Pewnym krokiem w kierunku rozumienia realiów (niemożność osiągnięcia kompromisu pomiędzy racjami obu stron) była marcowa decyzja Brukseli o podjęciu

z władzami w Prisztinie rozmów o wejściu Kosowa do procesu SAP, bez skonsultowania tego kroku z Belgradem²³. Dalsze posunięcia Brukseli na drodze do uznania podmiotowości władz w Prisztinie blokuje zapewne obawa, że mogłoby to doprowadzić do odrzucenia proeuropejskiego kursu przez Serbię – jednak ten scenariusz wydaje się mało realny²⁴.

5.3.3. Bośnia i Hercegowina

Problem statusu Bośni wydaje się być najtrudniejszy, mimo zaawansowania w tym kraju procesów przywracania praw człowieka (większy postęp w ruchu powrotnym uchodźców niż w Chorwacji czy Kosowie). Międzynarodowe uznanie obecnego *status quo*, czyli istnienia *de facto* dwóch państw bośniackich, byłoby pierwszym przypadkiem uznania zmiany granic państwowych w powojennej Europie²⁵ i wspólnota międzynarodowa, a zwłaszcza UE, zrobią zapewne wszystko, by takiej decyzji nie podjąć. Wyniki wyborów parlamentarnych w listopadzie 2002 r. dowiodły, że polityka „zszywania” przez wspólnotę międzynarodową Bośni na siłę sięgnęła chyba kresu swych możliwości. Realnym kompromisem byłaby tu maksymalnie wydłużona kontynuacja dotychczasowego stanu, tj. istnienia obu subpaństw bośniackich przy symbolicznych znamionach państwa federacyjnego²⁶. Problem w tym, że przy uznaniu przez wspólnotę międzynarodową podmiotowości (choćby ograniczonej) władz Republiki Serbskiej w dziedzinie polityki międzynarodowej, te ostatnie niemal na pewno dążyć będą do zalegalizowania „specjalnych stosunków” Republiki Serbskiej z Belgradem, na co z kolei z podobnym postulatem wystąpią bośniaccy Chorwaci, domagając się zarazem uznania podmiotowości władz w „swoich” kantonach (w efekcie rozbicia Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej). Ostateczne rozwiązanie statusu Bośni będzie musiało zapewnić jakąś formę odrębności (autonomii?) obu bośniackim mniejszościom.

5.3.4. Status Macedonii (problem nazwy)

Greckie pretensje do wyłączności na używanie historycznej nazwy „Macedonia” – mimo że przez niemal 50 lat istnienia socjalistycznej Jugosławii Ateny tolerowały istnienie tego państwa jako republiki składowej federacji, z konstytucyjnym prawem do secesji – doprowadziły

w początku lat 90. do dyplomatycznej blokady Macedonii, której w 1993 r. zezwolono na istnienie na scenie międzynarodowej pod kuriozalną nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (Former Yugoslav Republic of Macedonia, w skrócie FYROM). Jedynym wyjściem z tej sytuacji wydaje się presja pozostałych państw UE na Grecję, by ta zmieniła stanowisko²⁷.

Natomiast problem mniejszości albańskiej w Macedonii najwyraźniej znalazł rozwiązanie w formule porozumienia ochrydzkiego z 2001 r.: emancypacja w dziedzinie praw politycznych i obywatelskich (w tym równouprawnienie języka albańskiego) bez autonomii terytorialnej, mimo iż strona albańska krytykuje tempo i praktykę wdrażania postanowień.

6. Rekomendacje

W maju 2004 r. UE powiększy się o 10 państw, pod koniec tegoż roku Bruksela prawdopodobnie zadecyduje o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją. W 2007 r. przyjęci mają zostać kolejni kandydaci – Bułgaria i Rumunia²⁸. W tym momencie na mapie Europy – poza regionami, których akcesję dokument powszechnie znany pod nazwą *Wider Europe*²⁹ odsunął na czas nieokreślony – pozostanie obszar Bałkanów Zachodnich, którego przyszłość jest nadal niepewna. Co więcej, ewentualne kłopoty z funkcjonowaniem znacznie poszerzonej Unii mogą poważnie odwlec myślenie o dalszym rozszerzeniu, w tym zwłaszcza po przyjęciu Rumunii i Bułgarii. Większa np. od spodziewanej fala migracji zarobkowej z nowo przyjmowanych państw do „starych” członków UE może proces rozszerzenia skutecznie zablokować. By do tego nie doszło, elitom politycznym w Brukseli warto zaproponować podjęcie kroków, jakie wydają się być logicznym następstwem dotychczasowego zaangażowania UE na Bałkanach. Wydawałoby się zatem słuszne:

– awansowanie Bałkanów Zachodnich z pozycji odbiorcy programów pomocowych (rekonstrukcyjnych) na poziom partnera w procesie integracji z UE (współfinansującego projekty odbiorcy programów strukturalnych);
– „przeksięgowanie” pięciu państw regionu z 4. (relacje z zagranicą) do 7. (relacje z państwami kandydackimi) Dyrektoriatu Generalnego UE,

czyli *de facto* przyznanie im statusu krajów kandydackich, bez jednoczesnego rozpoczynania negocjacji (a nawet przed określeniem daty ich rozpoczęcia³⁰); otworzyłoby to dla ich potrzeb dostęp do unijnych funduszy przedakcesyjnych i pomogło nadrobić dystans wobec bardziej zaawansowanych w integracji z UE sąsiadów³¹. Doświadczenia wcześniejszych i obecnych państw kandydackich (w tym zachodnich: Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii) pokazują, że przyznanie danemu państwu statusu kandydackiego niemal automatycznie pociąga za sobą zwiększenie napływu inwestycji zagranicznych; w obecnej terminologii unijnej bałkańska piątka to „ewentualni kandydaci” (*potential members*), który to status nie pociąga za sobą żadnych wymiernych korzyści³²;

– indywidualne wyłapywanie z piątki państw bałkańskich krajów spełniających kryteria kandydackie (w pierwszym rządzie będzie to Chorwacja) i rozpoczynanie z nimi negocjacji (polityka traktowania Bałkanów Zachodnich jako całości skazuje bardziej przygotowane do integracji kraje na równanie w dół i w efekcie opóźnia, i to być może znacznie, sam proces integracji); ten akurat postulat teoretycznie gwarantują postanowienia szczytu w Salonikach (żadnych taryf ulgowych w procesie integracyjnym ze względu na sytuację polityczną; każde państwo ma być oceniane indywidualnie, na ile spełnia wszystkie unijne kryteria), brak jednak jego przełożenia na realne działania Brukseli (np. docenienia postępów integracyjnych Chorwacji na tle reszty państw³³);

– wymóg doprowadzenia do postępu w ruchu powrotnym uchodźców jako warunek uznania danego państwa (regionu – w przypadku Kosowa) za spełniające unijne standardy poszanowania praw mniejszości etnicznych; przykład Bośni wskazuje, że do powrotów na dużą skalę dochodzi tam, gdzie nie blokuje ich obowiązująca praktyka egzekwowania prawa – w państwach, gdzie, w przeciwieństwie do Bośni, wspólnota międzynarodowa nie może wymusić odpowiednich zmian ustaw i praktyki prawnej bezpośrednio, sensowna wydaje się maksymalna presja zewnętrzna, nawet do określenia progu procentowego powrotów, od którego można uznać proces powrotny za „zadowolający”³⁴;

– negocjowanie przyszłej akcesji państw Bałkanów Zachodnich, nie czekając na ostateczne roz-

wiązanie ich politycznego statusu; rozwiązanie takie, mimo generalnej zasady, że do UE mogą być przyjmowane tylko państwa niepodległe, pozostałoby w zgodzie z dotychczasową praktyką unijną (negocjacje z podzielonym Cyprem); jest ponadto bardzo prawdopodobne, że rozwiązanie statusu niektórych z państw/regionów bałkańskich (Bośnia i Hercegowina, Kosowo) może nastąpić dopiero w ramach UE, w której granice państwowe przestały być blokadą dla swobodnego przepływu osób i w ramach której z powodzeniem istnieją twory autonomiczne o różnym stopniu politycznej czy kulturowej separacji (np. Katalonia, Kraj Basków, Irlandia Północna, Wyspy Alandzkie); w przypadku dalszego forsowania polityki „jednej” Bośni należałoby przyjąć zasadę prowadzenia rozmów wyłącznie z rządem centralnym w Sarajewie, niejako wymuszając w ten sposób jego efektywność (krok taki byłby jednak trudny do wytłumaczenia wobec rozpoczęcia przez UE niezależnych od Belgradu rokowań z Prisztiną).

W niedawnym sprawozdaniu przed Izbą Reprezentantów Kongresu USA zasłużony w działaniach na rzecz przywrócenia pokoju na Bałkanach amerykański dyplomata stwierdził m.in.: „W celu uwierzytelnienia wizji przyszłości [Bałkanów Zachodnich] w Europie, Unia Europejska musi przestać traktować Bałkany jako odległy region, który należy ustabilizować, a zacząć postrzegać je jako obszar sąsiedzki, na który UE zamierza się rozszerzyć”³⁵.

Kilkakrotnie w swojej historii Unia Europejska stawała przed wielkimi wyzwaniami, których efekt końcowy pozostawał w momencie poczęcia danej idei nieprzewidywalny. Idea wspólnej waluty, likwidacja granic wewnętrznych, absorpcja „świeżych” demokracji śródziemnomorskich, mających za sobą długą przeszłość rządów dyktatorskich (Hiszpania, Grecja, Portugalia), automatyczna absorpcja byłej NRD wraz z rozszerzeniem Niemiec czy wreszcie przyjęcie państw postkomunistycznych Europy Wschodniej, w których 50 lat sterowanego z Moskwy komunizmu w zdecydowanie większym stopniu przeorało świadomość społeczną, etos pracy itp. niż „dolarowy komunizm” byłej Jugosławii³⁶ – to wszystko przykłady przedsięwzięć, u zarania których oprócz ekonomicznej kalkulacji liczyła się sama idea. Dziś Bruksela stoi przed podjęciem się zadania integracji bałkańskiej „czarnej

dziury” Europy, najwyraźniej ociągając się z podjęciem ostatecznych w tej mierze decyzji. Przy wszystkich obiekcjach co do podjęcia takiego wyzwania, warto pamiętać słowa unijnego komisarza ds. kontaktów zewnętrznych UE Chrisa Patten’a wypowiedziane na kongresie Zachodniobałkańskiego Forum Demokracji (Western Balkans Democracy Forum) w kwietniu 2002 r. w Salonikach: „Nasz wybór w tym wypadku jest jasny: albo my wyeksportujemy stabilność na Bałkany, albo Bałkany wyeksportują niestabilność do nas”³⁷.

Stanisław Tekieli

Prace nad tekstem zakończono w listopadzie 2003 r.

¹ Pierwsze, mniej dobitnie wyrażone zapewnienie o europejskiej perspektywie Bałkanów Zachodnich padło na szczycie Bałkany–UE w 2000 r. w Zagrzebiu, następnie ponawiane na posiedzeniach Rady Europejskiej w Feira (2000), Kopenhadze (2002) i Brukseli (2003). W przygotowanym przed szczytem salonickim komunikacie Komisji Europejskiej z 21 maja 2003 r. znajduje się m.in. zapewnienie: „Przygotowanie państw Bałkanów Zachodnich do integracji ze strukturami europejskimi stanowi priorytet Unii Europejskiej. Zjednoczenie Europy nie będzie kompletne dopóty, dopóki kraje te nie przyłączą się do Unii Europejskiej” (The Western Balkans and European Integration, European Commission, Com(2003)285, 21.05.2003).

² Wyraźną różnicę perspektywy członkostwa daje samo jej ujęcie w obu typach umów. O ile wcześniejsze umowy stowarzyszeniowe jednoznacznie i prostym językiem zapewniały „drogę dla UE i jej krajów partnerskich do konwergencji ekonomicznej, politycznej, społecznej i kulturowej”, o tyle umowy SAA prezentują dość mglistą i odległą wizję członkostwa, stwierdzając: „w odpowiedzi na ofertę UE przedstawienia perspektywy akcesji (...) państwa regionu zobowiązują się do przestrzegania wyłączności dokonania wyboru przez UE i jej prawa do zastosowania procesu SAP, a w szczególności umów SAA po ich podpisaniu jako środka do rozpoczęcia przygotowywania się przez ww. państwa do spełnienia wymogów, jakie niesie ze sobą perspektywa akcesji do UE”. (Tekst „tradycyjnych” umów stowarzyszeniowych: http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm; tekst SAA: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/sap.htm).

³ Enhancing Relations Between the EU and Western Balkans. Belgrad Center for European Integration, Belgrad, kwiecień 2003, s. 7.

⁴ Warto zauważyć, że SAA jest bardziej rygorystyczny od dotychczasowych umów stowarzyszeniowych, podpisywanych przez kraje aspirujące do akcesji (dziesiątkę państw wchodzących do UE w 2004 r., Rumunię, Bułgarię i Turcję). I tak np. zawiera dwie stipulacje, których we wcześniejszych umowach nie było:

- współpraca z UE w dziedzinie *Justice and Home Affairs*;
- wzajemna współpraca państw regionu.

⁵ Należy jednak odnotować, że renomowany ranking demokracji Freedom House nie dostrzega na razie (ostatnie dane za rok 2001–2002) poważnego naszym zdaniem postępu w rozwoju praw politycznych i obywatelskich państw Bałkanów Zachodnich, określając je jako kraje „częściowo wolne” (jedynie Chorwacja od dwóch lat ma status kraju „wolnego”). Warto jednak dodać, że statusu kraju „częściowo wolnego” Rumunia pozbyła się dopiero w 1996 r., natomiast kandydująca do UE Turcja ma ten status do dziś (w ocenach szczegółowych Turcja ma gorsze noty od całej piątki bałkańskiej, z wyjątkiem Bośni i Hercegowiny, która wypada gorzej od Turcji w kategorii „prawa polityczne”). Zob. <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>

⁶ Odsetek firm stosujących praktyki łapówkarskie szacowano w 2002 r. na 36% w Albanii, 23% w Macedonii, 22% w Bośni i Hercegowinie, 16% w Jugosławii i 13% w Chorwacji (The Western Balkans in Transition. European Com-

mission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional paper no. 1, styczeń 2003, s. 15).

⁷ Na opublikowanym w październiku 2003 r. przez Transparency International rankingu stopnia występowania korupcji wśród 133 objętych badaniami państw, Chorwacja zajęła 60 miejsce (licząc od najmniej skorumpowanych do najbardziej), Bośnia i Hercegowina – 70, Albania – 92, Macedonia – 108, Serbia i Czarnogóra – 109. Dla porównania, Polska zajmuje w tym rankingu 65 miejsce, Turcja – 77, Rumunia – 85 (http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.html).

⁸ Skrót od: Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (Pomoc unijna dla odbudowy, rozwoju i stabilizacji).

⁹ Pomoc rekonstrukcyjna UE dla pięciu państw Bałkanów

Rok	Środki dostępne w ramach CARDS (w mln euro)
2000	956
2001	903
2002	766
2003	700
2004	600
2005	500
2006	500

Dane za: Assistance, Cohesion And The New Boundaries Of Europe. A Call for Policy Reform. European Stability Initiative, s. 12. Prognozę na rok 2006 opracowano na podstawie wywiadów z urzędnikami unijnymi (www.esiweb.org/westernbalkans/showdocument.php?document_ID=3).

¹⁰ The Road to Thesaloniki: Cohesion and the Western Balkans. European Stability Initiative, Berlin 12.03.2003, s. 3. Dodatkowym powodem do niepokoju są plany – znane na razie tylko z „przecieków” prasowych – całkowitej likwidacji pozycji „strategia przedczłonkowska” w projekcie budżetu UE na lata 2006–2011, w związku z przesunięciem dużej części środków do tworzonego „funduszu wzrostu i konkurencyjności” (badania naukowe, nowe technologie). (*Gazeta Wyborcza*, 09.10.2003, s. 17).

¹¹ Ocenia się, że tylko 10% środków z programu CARDS obsługuje projekty angażujące infrastrukturę lokalną (Marie-Janine Calic, The EU and the Balkans: From Association to Membership?, w: SWP Comments 7, maj 2003, s. 3–4).

¹² Bezrobocie, bez wątpienia największa gospodarcza plaga Bałkanów, szacowano w 2002 r. na 30% dorosłej populacji Serbii oraz Macedonii, 40% – Bośni i Hercegowiny i 60% w przypadku Kosowa (Country Strategy Papers 2002–2006. European Commission, DG RELEX). Dane te nie uwzględniają oczywiście szeroko na Bałkanach rozwiniętej „szarej strefy” gospodarki.

¹³ Wg danych MFW wzrost PKB w regionie w ostatnich latach przedstawia się (wraz z prognozami do 2004 r.) następująco (dane w proc.):

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Albania	-7	7,9	7,3	7,8	6,5	4,7	6	6
BiH	30,4	15,6	9,6	5,6	4,5	3,9	4,7	5,5
Chorwacja	6,8	2,5	-0,9	2,9	3,8	5	4,2	4,5
Macedonia	1,4	3,4	4,3	4,5	-4,1	0,1	3	4
SiCz (Jug)	b.d.	2,5	-18	5	5,5	4	5	5

www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/data/index.htm

¹⁴ Personel służący w obu misjach to obecnie w 80% żołnierze armii państw unijnych.

¹⁵ Warto dodać, że zachodnie media postrzegają często przejście obu misji jako „być albo nie być” europejskiej polityki obronnej. Cytując patetyczny komentarz *Frankfurter Rundschau* („misja wojskowa w Macedonii jest początkiem drogi, u której kresu Europa stanie się potęgą o światowym znaczeniu”), Adam Balcer dodaje: „Jeśli (...) Unia nie poradzi sobie z Bałkanami – „piętą Achillesową” Europy, to może zapomnieć o odgrywaniu ważnej roli w innych rejonach świata”, w: Adam Balcer, *Bałkański wymiar Europy, Międzynarodowy Przegląd Polityczny* (praca w druku).

¹⁶ Nie uwzględniając *exodusu* ok. 800 tys. Albańczyków, którzy opuścili Kosowo w trakcie kryzysu kosowskiego wiosną 1999 r. – niemal wszyscy powrócili do swych domów po przejściu nad Kosowem kontroli przez siły NATO w lipcu 1999 r.

¹⁷ Niepokoi natomiast nagły spadek tych powrotów w pierwszym półroczu 2003 r., będący być może echem zwycięstwa ugrupowań nacjonalistycznych w wyborach parlamentarnych z listopada 2002 r. (http://www.unhcr.ba/return/Tot_Minority%20_GFAP_July_2003.pdf).

¹⁸ Broken Promises: Impediments to Refugee Return to Croatia. Human Rights Watch, wrzesień 2003, s. 3 (www.hrw.org/press/2003/09/croatia090203).

¹⁹ <http://www.dzs.hr/Eng/Census/census2001.htm>

²⁰ Wg danych UNHCR stopień „odzyskiwalności” dawnych nieruchomości sięgnął w Bośni i Hercegowinie 82%. UNHCR’s Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin. Lipiec 2003, s. 1 (<http://www.unhcr.ba/publications/B&HSAF%7E1.pdf>).

²¹ W ostatnich 2–3 latach niewielką przewagę zdają się mieć zwolennicy niepodległości.

²² W obawie np., że secesja Czarnogóry dałaby pretekst do głośniejszego domagania się niepodległości przez kosowskich Albańczyków.

²³ W efekcie, przynajmniej formalnie, Kosowo jest bardziej zaawansowane w integracji z UE niż Serbia czy Czarnogóra.

²⁴ „Opozycyjne siły szowinistyczne [w Serbii] są znacznie osłabione, natomiast rządzące elity demokratyczne nie zaryzykują otwartej konfrontacji z Zachodem i utraty perspektywy członkostwa w UE. Prywatnie politycy serbscy przyznają, że Kosowo jest już stracone”; w: Adam Balcer, *op.cit.*

²⁵ Rozpad wszystkich postkomunistycznych federacji Europy – SFRJ, ZSRR, CSRS – nie naruszył granic pomiędzy podmiotami tych federacji, teoretycznie posiadającymi prawo do secesji (nawet jeśli przez dziesięciolecia były to twory tylko papierowe). Hipotetyczną niepodległość Kosowa też dałoby się wybronić prawem do secesji tej byłej autonomicznej prowincji serbskiej (obok Wojwodiny), zniesionym dopiero w 1990 r. dekretem ówczesnego prezydenta Serbii Slobodana Miloszevicia (którego legalność można kwestionować). Pogwałceniem zasady nienaruszalności granic byłoby też oczywiście przyłączenie do Serbii serbskich etnicznie enklaw północnego Kosowa, o której to możliwości (podział Kosowa) coraz powszechniej mówi się obecnie w Belgradzie, nie godzą się natomiast na taką opcję elity kosowskich Albańczyków.

²⁶ Choć nie do tego stopnia symbolicznych jak w przypadku Serbii i Czarnogóry – prawdziwym testem dla sensu utrzymywania polityki „jednej” Bośni będzie naszym zdaniem sukces (lub niepowodzenie) lansowanej ostatnio wspólnej polityki fiskalnej (cła, podatki obrotowe).

²⁷ Greckie „embargo”, będące dyżurnym obiektem żartów kulaarowych konferencji poświęconych Bałkanom, złamała USA, zawierając w październiku 2003 r. porozumienie w sprawie wzajemnego nierozciągania na swoich obywateli jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) – w tekście porozumienia zamiast FYROM pojawia się „Macedonia” (ale nie „Republika Macedonii”, o co zabiegały władze w Skopje). Nie poruszamy w niniejszej pracy wątku konfliktu pomiędzy USA a UE o MTK i jej bałkańskiego wymiaru – od lipca 2003 r. konflikt ten wyraźnie osłabił, a podpisanie odpowiednich umów z USA przez Albanii, Macedonię i Bośnię (kraje o odległej perspektywie członkostwa) najwyraźniej zostało w Brukseli „zrozumiane i wybaczone”. Problem zawartych umów zapewne jednak powróci, gdy perspektywa członkostwa w UE tej trójki stanie się bardziej realna.

²⁸ Szczyt w Salonikach (czerwiec 2003) utrzymał rok 2007 jako planowaną datę akcesji obu państw, zaproponowaną po raz pierwszy na szczycie w Kopenhadze (grudzień 2002).

²⁹ Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours (Szersza Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z wschodnimi i południowymi sąsiadami). Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego, 11.03.2003 (www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf).

³⁰ Praktykę taką zastosowano wobec Turcji, przyznając jej status kandydata w 1999 r.

³¹ W puli dostępnej dla państw kandydackich pomocy przedakcesyjnej przewidzianej na lata 2004–2006 (tj. po wejściu do UE w 2004 r. 10 kandydatów) pozostanie ok. 3 mld euro, czyli więcej niż zdołają spożytkować w tym czasie pozostali kandydaci – Rumunia i Bułgaria (Turcja finansowana jest z odrębnych środków). Patrz jednak: przypis 10. Assistance, Cohesion And The New Boundaries Of Europe. A Call for Policy Reform. European Stability Initiative, s. 13 (www.esiweb.org/westernbalkans/showdocument.php?document_ID=37).

³² Dwa pierwsze postulaty zdają się dzielić autorzy wszystkich cytowanych wyżej prac na niniejszy temat.

³³ Sytuację Chorwacji dobitniej określa Adam Balcer (*op.cit.*), pisząc: „Chorwacja jest i gospodarczo i politycznie lepiej przygotowana do członkostwa niż Bułgaria i Rumunia, które staną się członkami UE w 2007 r.”. Tenże autor rekomenduje: „Chorwacja powinna zostać przyjęta w 2007 r. lub niewiele później, natomiast w ciągu 10 następnych lat stopniowo członkami powinny stać się pozostałe państwa”. Szanse Chorwacji na szybszą ścieżkę do członkostwa przedstawiają się nieco lepiej po wypowiedzi komisarza ds. rozszerzenia UE Guentera Verheugena o możliwym uzyskaniu przez Zagrzeb statusu kandydata wiosną 2004 r. (<http://www.b92.net/indexs.phtml>, 14.10.2003). Chorwacji może zaszkodzić zwycięstwo w listopadowych wyborach parlamentarnych nacjonalistycznej HDZ, mimo iż od utraty władzy w 2000 r. partia ta przeszła niemałą ewolucję, nie zgłasza pretensji terytorialnych do Bośni i dziś mieściłaby się w mającej swe analogie w wielu państwach Europy Zachodniej kategorii skrajnej (ale akceptowalnej!) prawicy.

³⁴ Namacalnym dowodem skuteczności wspólnoty międzynarodowej w aktywizacji ruchu powrotnego uchodźców ma *casus* bośniackiego Brzcka; w okręgu tym, jedynym podlegającym bezpośrednio administracji wspólnoty międzynarodowej (jako region sporny między Republiką Serbską a Federacją Muzułmańsko-Chorwacką), odnotowano proporcjonalnie największą liczbę powrotów typu *minority returns* (http://www.unhcr.ba/return/Tot_Minority%20_GFAP_July_2003.pdf).

³⁵ Daniel Serwer, *The Balkans: From War to Peace, From American to European Leadership*.

Testimony by Daniel Serwer Director, Balkans Initiative, United States Institute of Peace, April 10, 2003.

³⁶ W SFRJ nie ograniczono np. praw obywateli do podróżowania zagranicę, utrzymano dwustronną wymiennalność dinara wobec zachodnich walut (i, co za tym idzie, powszechną dostępność na rynku zachodnich towarów), prywatną drobną inicjatywę oraz instytucję akcjonariatu pracowniczego.

³⁷ http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_150.htm

Unia Europejska a Mołdawia

Jacek Wróbel

Wstęp

Rozszerzenie Unii Europejskiej o Rumunię planowane na 2007 r. przyniesie bezpośrednie sąsiedztwo UE z Mołdawią. Zwiększy to znaczenie stosunków unijno-mołdawskich, dotychczas zaniedbywanych przez Brukselę. Unia prowadzi politykę przy założeniu, że Mołdawia nie stanie się członkiem UE, chociaż teoretycznie tego nie wyklucza. Z kolei Kiszyniów jako cel strategiczny deklaruje przystąpienie do UE.

Unia Europejska jest zainteresowana Mołdawią przede wszystkim ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa jej przyszłych południowo-wschodnich rubieży. Jest to związane ze znaczną niestabilnością Mołdawii, przede wszystkim zaś z istnieniem na jej terytorium separatystycznej Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, prowadzącej wiele nielegalnych i półlegalnych interesów i stanowiącej matczynik przestępczości.

Praca ta będzie traktowała o polityce Unii Europejskiej wobec Mołdawii (na wielu płaszczyznach, z których kwestia odrzucenia możliwości akcesji tego kraju do Unii w przewidywalnej przyszłości wydaje się elementem najważniejszym) i o reagującej na nią, a niekiedy wychodzącej z własnymi inicjatywami, polityce mołdawskiej. Zostanie przedstawiona baza prawna współpracy między Brukselą i Kiszyniowem, pomoc unijna dla Mołdawii i jej realizacja, polityka UE wobec konfliktu naddniestrzańskiego i zaangażowanie (obecne i rozpatrywane) Unii w jego rozwiązywanie, a także plany współpracy między stronami w przyszłości.

I. STOSUNKI POLITYCZNE MIĘDZY UE A MOŁDAWIĄ

1. Podstawy prawne

Podstawowym traktatem definiującym stosunki polityczne między Unią Europejską a Mołdawią jest Układ o partnerstwie i współpracy (*Partnership & Co-operation Agreement, PCA*), podpisany 28 listopada 1994 r.¹ Wszedł on w życie 1 lipca 1998 r. PCA zastąpił układ o handlu i współpracy (TCA) między Wspólnotą Europejską a Związkiem Radzieckim z 1989 r., który określał stosun-

ki między Wspólnotami Europejskimi i Mołdawią w latach 1992–1998².

PCA określił nowy model relacji między UE a Mołdawią, który można określić jako stosunki dobrosąsiedzkie z elementem pomocy Unii dla słabszego partnera (m.in. wsparcie reform demokratycznych i rynkowych). Nie rozpatrywano możliwości zawarcia układu o stowarzyszeniu z UE (Układu Europejskiego)³.

Układ o partnerstwie i współpracy określa wzajemne relacje jako dialog polityczny oparty na wartościach demokratycznych. Układ wprowadza mechanizmy dialogu politycznego między stronami, określa ogólne przepisy handlu dwustronnego i inwestowania, tworzy podstawę prawną dla współpracy gospodarczej, finansowej, prawnej, socjalnej i kulturowej, oraz określa sposoby wsparcia przez UE rozwoju demokracji i wolnego rynku w Mołdawii.

PCA utrzymał klauzulę największego uprzywilejowania w handlu, wprowadzoną przez TCA, i dopuścił perspektywę dalszego pogłębienia wzajemnych stosunków gospodarczych. PCA ma na celu zbliżanie Mołdawii do wspólnego europejskiego rynku, a jego dalekosiężnym celem jest włączenie tego kraju do europejskiego obszaru wolnego handlu.

PCA ustanowił trzy instytucje bilateralne, które miały zbierać się mniej więcej raz do roku, a mianowicie: Radę Współpracy (spotkania na poziomie ministerialnym), Komitet Współpracy (spotkania na poziomie wyższych urzędników) oraz Komitet Współpracy Parlamentarnej, w którym zasiadają członkowie Parlamentu Europejskiego i parlamentu Mołdawii⁴.

2. Relacje polityczne między UE a Mołdawią

2.1. Lata 1991–1995

Mołdawia ogłosiła Deklarację Niepodległości 27 sierpnia 1991 r. Początkowo Zachód podchodził do tego faktu z rezerwą, nadal uważając Mołdawię za część ZSRR. W stolicach Wspólnoty Europejskiej za nadrzędny cel polityki uznawano utrzymanie istnienia Związku Radzieckiego, obawiając się destabilizacji porządku międzynarodowego w przypadku jego rozpadu. Niechęt-

nie patrzono również na działania władz rumuńskich mających nadzieję doprowadzić do zjednoczenia Mołdawii z Rumunią⁵, podobnego do tego z 1918 r.⁶

Po rozwiązaniu ZSRR w grudniu 1991 r. i powstaniu Wspólnoty Niepodległych Państw poszczególne państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej po kolei uznały niepodległość Mołdawii, a również Wspólnota Europejska stwierdziła powstanie nowego państwa.

Ani państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej, ani sama Wspólnota nie uznały natomiast ogłoszonej przez Tyraspol niepodległości Nadnistrza (separatystyczna republika obejmująca wschodnie prowincje dawnej Mołdawskiej SRR). Wspólnota uznała pełną suwerenność Mołdawii nad całym terytorium byłej Mołdawskiej SRR. Jednocześnie wzywała władze w Kiszyniowie do respektowania praw mniejszości etnicznych na podległym terytorium.

W pierwszej połowie lat 90. Mołdawia była w Unii postrzegana przez pryzmat zagrożeń dla stabilności Europy Południowo-Wschodniej, a więc jako miejsce konfliktu rumuńsko-rosyjskiego, mołdawsko-ukraińskiego (nieuregulowana granica) i separatyzmów – naddniestrzańskiego i gagauskiego. Przystąpienie Mołdawii do WNP spotkało się z zadowoleniem Brukseli, gdyż mogło zapowiadać pewną stabilizację sytuacji w regionie. Bruksela obawiała się też naciskać na Moskwę w kwestii ewakuacji rosyjskiej 14. Armii z Nadnistrza, aby nie zachwiać pozycji sił proreformatorskich i prozachodnich w Federacji Rosyjskiej. Stanowiło to *de facto* uznanie Mołdawii za strefę wpływów Rosji.

Referendum z marca 1994 r., w którym Mołdawianie zdecydowanie wypowiedzieli się przeciwko zjednoczeniu z Rumunią i opowiedzieli za niepodległością kraju, zmieniło sposób patrzenia na Mołdawię – w Brukseli przestano ją traktować jako państwo sezonowe. Dla poprawy wizerunku kraju istotne okazało się podpisanie w 1994 r. porozumienia mołdawsko-rosyjskiego o ewakuowaniu sił rosyjskich z Naddniestrza (nie zostało ono zresztą zrealizowane) oraz uregulowanie problemu separatyzmu gagauskiego przez ustanowienie autonomicznej republiki Gagauz-Yeri (grudzień 1994 r.)⁷.

Początkowo uznano, że relacje między Mołdawią a Wspólnotą Europejską będzie określał układ o handlu i współpracy (TCA) między Wspólnotą

Europejską a ZSRR z 1989 r. Prace nad zmianą tej tymczasowej sytuacji i zbudowaniem trwałych instytucjonalnych podstaw współpracy między UE a Mołdawią rozpoczęły się na dobre w wyniku listu prezydenta Mołdawii Mircei Snegura do przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa w listopadzie 1993 r., a następnie deklaracji Komisji Europejskiej z 1994 r., oceniającej sytuację w Mołdawii. Komisja stwierdziła wówczas pewne zmiany na lepsze: przeprowadzenie pierwszych wielopartyjnych wyborów parlamentarnych w lutym 1994 r., zapoczątkowanie reformy prawodawstwa, przygotowania do wprowadzenia nowej konstytucji, przeprowadzenie podstawowych reform liberalizujących gospodarkę, zapewnienie stabilizacji makroekonomicznej i demokratyzację stosunków społecznych⁸. Poważnym argumentem na rzecz normalizacji sytuacji w Mołdawii stało się przyjęcie tego kraju do Rady Europy (13 lipca 1995 r.).

Decyzja o rozpoczęciu negocjacji dotyczących podpisania z Mołdawią Układu o Partnerstwie i Współpracy (PCA) zapadła na spotkaniu Rady UE w lutym 1994 r., tekst traktatu uzgodniono do czerwca tego samego roku⁹.

Należy przy tym zaznaczyć, że polityka wobec Mołdawii stanowiła poboczny wątek polityki zagranicznej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich¹⁰. Przez długi czas również Mołdawia nie traktowała stosunków z UE priorytetowo. Integracja europejska znalazła się co prawda w polu zainteresowania władz w Kiszyniowie bezpośrednio po rozpadzie Związku Radzieckiego, jednak przez długi czas nie wypracowano żadnej całościowej polityki zbliżenia z UE. List Mircei Snegura do Jacques'a Delorsa z 1993 r., listy Snegura do przewodniczącego KE Jacques'a Santera i Teodorosa Panglosa (przewodniczącego wówczas Radzie UE) ze stycznia 1994 r. (zawierały prośbę o jak najszybsze podpisanie PCA), *Foreign Policy Concept* z 1995 r. oraz inne programy rządowe odnoszące się do polityki zagranicznej wskazują na powolny wzrost znaczenia problematyki integracyjnej w koncepcjach i działaniach władz w Kiszyniowie¹¹. Trzeba jednak powiedzieć, że programy rządowe w omawianym okresie zawierały tylko ogólnikowe deklaracje o współpracy z Unią Europejską, a z pewnością brak w nich było sformułowania bardziej koherentnej polityki integracyjnej.

Zbliżenie Mołdawii do UE zaowocowało podpisaniem Układu o partnerstwie i współpracy – PCA (28 listopada 1994 r.) i Układu Handlowego (2 października 1995 r.)¹². Szczególnie duże znaczenie miało podpisanie PCA – układu, który nie tylko podnosił stosunki ekonomiczne na wyższy poziom, ale po raz pierwszy instytucjonalizował stosunki polityczne między UE i Mołdawią, stawiając sobie za cel rozwijanie wartości demokratycznych i praw człowieka¹³. Podpisanie PCA i Układu Handlowego zakończyło etap nawiązywania stosunków między UE i Mołdawią.

2.2. Lata 1996–1998

W grudniu 1996 r. nowy prezydent Mołdawii Petru Lucinschi przesłał list do przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Santera, w którym pierwszy raz oficjalnie mówi się o zamiarze Mołdawii przystąpienia do UE. Przychylnie – chociaż w wielu przypadkach była to przychylność „dyplomatyczna” – wypowiadali się o aspiracjach Mołdawii w latach 1997–1998 przywódcy państw UE: Francji i Włoch, oraz członków stowarzyszonych UE: Rumunii, Węgier i Polski. Zasadniczo przedstawiciele państw UE wyrażali bądź zrozumienie dla aspiracji mołdawskich, bądź powątpiewanie co do ich realności. Wspólny pogląd UE został wyrażony w marcu 1998 r., kiedy Kiszyniowowi wskazano na konieczność większej jasności w kwestii mołdawskiej orientacji geopolitycznej (czytaj: wyboru między UE i WNP) oraz zasadności przejścia na początku przez pierwszy stopień zbliżenia instytucjonalnego, a więc zrealizowania zapisów układu o partnerstwie i współpracy, który wszedł w życie w lipcu 1998 r.¹⁴

27 października 1997 r. prezydent Petru Lucinschi przesłał kolejny list do przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Santera, w którym prosił o rozpoczęcie negocjacji w sprawie podpisania przez Mołdawię układu o stowarzyszeniu z Unią Europejską. Mołdawianie rozumeli to jako oficjalny początek starań o członkostwo w UE. Prośba o wszczęcie negocjacji stowarzyszeniowych została po raz kolejny przedstawiona komisarzowi UE ds. stosunków zagranicznych Hansowi van den Broekowi przez ministra spraw zagranicznych Mołdawii w czasie brukselskiego spotkania 3 listopada 1997 r. Komisarz odparł, że negocjacje stowarzyszeniowe powin-

ny zostać poprzedzone przez implementację PCA i podpisanie tymczasowego porozumienia UE–Mołdawia. 27 grudnia 1997 r. przewodniczący KE Jacques Santer poparł argumentację przedstawioną przez van den Broeka i stwierdził, że priorytetem Komisji Europejskiej jest na obecnym etapie implementacja PCA i maksymalne wykorzystanie możliwości współpracy zawartych w obecnych ramach prawnych.

Wobec takiego stanowiska Komisji Europejskiej Lucinschi przesłał do przywódców wszystkich państw członkowskich UE listy z prośbą o poparcie jak najszybszego zawarcia układu stowarzyszeniowego UE–Mołdawia i potraktowania tego faktu jako pierwszego kroku w kierunku przystąpienia Mołdawii do Unii. Większość odpowiedzi wyrażała jednak solidarność ze stanowiskiem Komisji Europejskiej¹⁵. UE nie miała wtedy w planach żadnych negocjacji stowarzyszeniowych z Mołdawią¹⁶.

W latach 1996–1998 Mołdawia była postrzegana na Zachodzie, na tle innych krajów WNP, jako państwo z powodzeniem rozwijające system demokratyczny i wdrażające reformy rynkowe. W 1998 r. prezydent USA Bill Clinton, przyjmując nowego ambasadora Mołdawii Cevala Ciobanu, określił Mołdawię jako wzorcowy model demokracji wśród państw WNP. Według jednej z zachodnich ekspertyz z tego okresu, która szacowała stopień wdrożenia reform rynkowych, Mołdawia uzyskała średnią ocenę 4,1 punktu (dla porównania: Rosja – 4,2; Ukraina – 3,0; Białoruś – 2,6; Gruzja – 2,4; Uzbekistan – 2,2)¹⁷. Rzeczywiście, w pierwszej połowie lat 90. Mołdawia przeprowadziła wszystkie podstawowe reformy gospodarcze (liberalizacja handlu, liberalizacja cen, stworzenie podstawowej bazy prawnej dla systemu rynkowego, prywatyzacja części własności państwowej, oraz pewna stabilizacja finansowa: wprowadzenie narodowej wymiennej waluty i zdławienie hiperinflacji) i polityczne (wprowadzenie demokratycznych wyborów parlamentarnych i prezydenckich, wolności działania partii politycznych, podstawowych wolności obywatelskich i wreszcie uchwalenie w 1994 r. demokratycznej konstytucji). Pomimo wprowadzenia reform rynkowych gospodarka pozostawała w stanie głębokiego kryzysu. W drugiej połowie lat 90. nastąpiło wyhamowanie reform¹⁸. Na sytuacji ekonomicznej kraju odbił się też kryzys finansowy w Rosji w 1998 r., a poziom prze-

strzegania demokratycznych reguł gry miał obniżyć się po przejściu władzy przez Partię Komunistów Mołdawii w lutym 2001 r.

Najważniejszą zmianą w stosunkach unijno-mołdawskich w tym okresie było wejście w życie w 1998 r. układu o partnerstwie i współpracy (zob. rozdz. Implementacja PCA i realizacja programu TACIS). Z kolei istotnym elementem kształtowania europejskich aspiracji Kiszyniowa stał się kryzys finansowy w Rosji z sierpnia 1998 r., który unaoczniał władzom w Kiszyniowie słabości orientacji na Moskwę¹⁹.

2.3. Lata 1999–2003

2.3.1. Polityka Mołdawii wobec UE

Rok 1999 stał się rokiem krótkotrwałego pro-unijnego zwrotu w polityce mołdawskiej. W programie działalności rządu na lata 1999–2002 pod nazwą „Rządy prawa, odrodzenie gospodarcze, integracja europejska” został jasno sformułowany postulat proeuropejskiego wektora polityki mołdawskiej. Program rządu Iona Sturzy (powołanego w marcu 1999 r.) zawierał szeroko zakrojony projekt integracji europejskiej Mołdawii, w znacznej mierze podporządkowujący temu celowi politykę zagraniczną Kiszyniowa. Projekt zawierał zarówno szereg działań mołdawskiej dyplomacji w Brukseli i stolicach państw członkowskich Unii, jak i zadanie konsekwentnej realizacji PCA. Rząd Sturzy za znakomity sposób na stopniową integrację z UE uznał wejście do Paktu Stabilności w Europie Południowo-Wschodniej (PSEPW)²⁰. Początkowo Kiszyniowowi udało się uzyskać jedynie status obserwatora w Pakcie (w 2000 r.)²¹.

Szybka dymisja rządu Sturzy (listopad 1999) i powołanie rządu Bragisza ponownie osłabiły proeuropejski wymiar polityki mołdawskiej. Program nowej koalicji rządowej, w której brali udział komuniści, nie traktował już integracji europejskiej jako priorytetu. Niemniej zachowano elementy polityki integracyjnej z programu rządu Sturzy²², co umożliwiło przyjęcie Mołdawii do Paktu Stabilności w Europie Południowo-Wschodniej²³ (28 czerwca 2001 r.). Mołdawia stała się w ten sposób pierwszym państwem post-radzieckim, które przystąpiło do PSEPW. Tego sukcesu nie zniweczyło dojście do władzy (w lutym 2001 r.) komunistów, którzy prowadzili kampanię wyborczą pod hasłami wstąpienia Moł-

dawii do Państwa Związkowego Białorusi i Rosji oraz podważali europejskie aspiracje kraju. Pomimo pewnego, zauważalnego w kręgach polityków unijnych, zakłopotania retoryką i hasłami komunistów (np. zamiarami rekolektywizacji rolnictwa), wygrała w Brukseli chęć niedopuszczenia do międzynarodowej izolacji Mołdawii. Dzięki przyjęciu do Paktu Stabilności w Europie Południowo-Wschodniej kraj został objęty programami pomocowymi, przeznaczonymi zasadniczo dla finansowego i ekonomicznego wsparcia państw Półwyspu Bałkańskiego²⁴.

Na szczycie Południowo-Wschodnio-Europejskiego Procesu Współpracy w Belgradzie w kwietniu 2003 r. jego uczestnicy zaakceptowali propozycję Rumunii, aby przyznać Mołdawii status członka organizacji na następnym szczycie w Sarajewie w 2004 r. Prezydent Mołdawii Władimir Woronin potwierdził w Belgradzie chęć pogłębienia przez Mołdawię integracji ze strukturami europejskimi²⁵.

Rządzący od 2001 r. komuniści złagodzili z czasem swoje zdecydowanie prorosyjskie hasła i poczynili na arenie wewnętrznej pewne realne kroki na rzecz pogłębienia współpracy z UE. W styczniu 2002 r. rząd zatwierdził program rozwoju społeczno-ekonomicznego Mołdawii do 2005 r., w którym uczestniczenie kraju w procesach integracji europejskiej zalicza się do kwestii o pierwszorzędym znaczeniu²⁶. Program nowego rządu na polu integracji europejskiej można zresztą uznać w pewnych aspektach za bardziej koherentny od programu rządu Bragisza²⁷. W grudniu 2002 r. utworzono Narodową Komisję na rzecz Integracji Europejskiej, której celami są: opracowywanie strategii integracji europejskiej i koordynowanie współpracy między różnymi instytucjami rządowymi w tym zakresie. Komisja spotyka się raz na 2–3 miesiące oraz w wypadkach nadzwyczajnych. Należy tu również zwrócić uwagę na istnienie innej instytucji rządowej, a mianowicie Centrum Tworzenia Prawa, które zajmuje się zbliżaniem prawa mołdawskiego do norm unijnych.

2.3.2. Polityka UE wobec Mołdawii

W ostatnich latach nastąpił nieznaczny wzrost zainteresowania UE Mołdawią wynikający głównie z przybliżania się tego kraju do granic Unii w związku z jej rozszerzeniem na wschód. Ten wzrost zainteresowania wyraził się w podwyż-

szczeniu statusu misji UE w Kiszyniowie (z biura TACIS do przedstawicielstwa Komisji Europejskiej), w sygnałach idących z Brukseli o gotowości większej współpracy z Kiszyniowem w dziedzinie bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. To ostatnie dotyczyło walki z nielegalną migracją (chodzi tu zarówno o przepływ imigrantów ze wschodu podróżujących tranzytem przez Mołdawię, jak i o migrację zarobkową samych Mołdawian), zwalczania handlu bronią, narkotykami i żywym towarem. Utrzymano przy tym dotychczasową pomoc ekonomiczną²⁸.

Widać wzrost zainteresowania UE problemem separatystycznego Naddniestrza. Późną wiosną 2003 r. Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem Unii Europejskiej (ISB) przedstawił raport, w którym zaproponowano włączenie się UE do negocjacji naddniestrzańskich. ISB proponował utworzenie unijno-rosyjskiej grupy roboczej, która przejęłaby od OBWE odpowiedzialność za proces pokojowy w Naddniestrzu. 11 lipca 2003 r. przeciekła do prasy wiadomość o rozmowach OBWE z UE o scedowaniu na Unię planowanej misji pokojowej w Mołdawii. We wrześniu 2003 r. przewodniczący OBWE i minister spraw zagranicznych Holandii Jaap de Hoop Scheffer oświadczył w przemówieniu przed Kongresem USA, że „uczestniczenie UE w międzynarodowej operacji pokojowej w Naddniestrzu będzie miało zasadnicze znaczenie”, a tym samym oficjalnie potwierdził zainteresowanie Unii tą sprawą²⁹. Należy przy tym zaznaczyć, że kwestia Naddniestrza jest postrzegana w Brukseli przez pryzmat stosunków UE z Rosją. Ewentualne zaangażowanie się Unii w Naddniestrzu jest planowane przy współdziałaniu z Rosją i ma stanowić test dla współpracy Bruksela–Moskwa w kwestiach bezpieczeństwa³⁰.

2.4. Implementacja PCA i realizacja programu TACIS

Układ o partnerstwie i współpracy wszedł w życie w 1998 r., po ratyfikowaniu go przez Mołdawię i kraje członkowskie UE. Dla skuteczniejszej implementacji PCA stworzono program TACIS-PCA, dzięki któremu m.in. zorganizowano szeroką akcję informacyjną o PCA i Unii Europejskiej. W przypadku Mołdawii można mówić o pozytywnym wpływie UE na reformę państwa. Od wejścia

w życie PCA nastąpił pewien postęp w kwestiach liberalizacji handlu, inwestowania i bieżących przepływów kapitałowych. Natomiast harmonizacja prawa mołdawskiego z prawem Unii Europejskiej znajduje się w wielu sferach dopiero w fazie wstępnej (często projekty w ramach TACIS-PCA kończyły się na fazie informacyjnej, a więc na sporządzeniu analiz porównujących legislację unijną i mołdawską)³¹.

Modernizacja i europeizacja mołdawskiego prawodawstwa napotyka większe przeszkody, niż zakładano na początku. Za przykład mogą posłużyć prace nad nowym Kodeksem Cywilnym. Parlament Mołdawii w 1994 r. zdecydował o konieczności zastąpienia obowiązującego ciągle wówczas radzieckiego Kodeksu Cywilnego z 1964 r. nowym Kodeksem. Prace zamierzano skończyć w ciągu trzech miesięcy (!). W rzeczywistości, przy wsparciu zagranicznych konsultantów i środków z TACIS, GTZ i USAID, prace trwały 8 lat i nowy Kodeks Cywilny Mołdawii został przyjęty dopiero w czerwcu 2002 r., a wszedł w życie 1 stycznia 2003 r. Kodeks wprowadził wiele standardów i zasad tradycyjnie obowiązujących w legislacji państw europejskich bądź zagwarantowanych umowami międzynarodowymi. Wprowadzono nienaruszalność prawa własności, swobodę zawierania umów, sądową obronę praw obywatelskich i in.³²

Miały miejsce także porażki. W 1998 r. przeprowadzono reformę ustroju administracyjno-terytorialnego w duchu zachodnim. Komuniści, po dojściu do władzy, przeprowadzili w 2002 r. kontrreformę, odwracając osiągnięcia poprzedniej (m.in. powrócili do radzieckiego systemu podziału na *rajony*).

Stałym mołdawskim postulatem, którego możliwość zrealizowania wynika z PCA, jest gotowość podpisania układu o wolnym handlu (*Free Trade Agreement*, FTA) między UE a Mołdawią i wejścia kraju do europejskiej strefy wolnego handlu³³.

Realizacja unijnego programu TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) rozpoczęła się jeszcze przed wejściem w życie PCA. W ramach TACIS przekazywano pomoc finansową i techniczną³⁴. Pojęcie pomocy technicznej rozumiano coraz szerzej w miarę rozwoju programu. Ostatecznie zaczęto w jej ramach wspierać procesy budowy państwa prawa, demokratyzację, rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego, małej i średniej przedsiębiorczości itp.³⁵

2.5. Powiązania ekonomiczne Mołdawii z UE i WNP

Dynamika obrotów handlowych między Mołdawią a UE i WNP w latach 1992–2002 (zob. tabelki poniżej) wskazuje co prawda na przewagę kontaktów handlowych z WNP, ale jednocześnie na słabnięcie tych związków i wzrost obrotów handlowych z UE. Eksport Mołdawii do UE i krajów Europy Środkowo-Wschodniej, z których większość przystąpi w najbliższych latach do Unii, wyniósł w 2002 r. 36,6%, natomiast import z tego obszaru – 45,9%. Dla porównania eksport Mołdawii do WNP wyniósł w 2002 r. 54,1%, podczas gdy import z tego obszaru – 39,1%. Eksport Mołdawii do UE wzrósł przy tym wielokrotnie: z 3% w 1992 r. do 23,1% w 2002 r. Import Mołdawii z UE wzrósł z 13,7% w 1995 r. do 26,9% w 2002 r. (dane na podstawie różnych, ale porównywalnych źródeł).

Eksport Mołdawii

	Do UE	Do krajów Europy Środkowo-Wschodniej	Do WNP
2002*	23,1%	13,5%	54,1%
2001	21,6%	11%	60,5%
1998**	13,1%	12,8%	67,7%
1996	10%	-	-
1992	3%	-	-

Na podstawie Anatolij Gudym, Rzeszpa Mołdowa i Jewropiejskij Sojuz kak partniory, Kiszyniów 2002, s. 47.
* na podstawie Raportu BRH ambasady RP w Kiszyniowie z lutego 2003 r., pt. „Dynamika procesów gospodarczych w Republice Mołdowy”, s. 8.
** na podstawie Raportu BRH ambasady RP w Kijowie z 1999 r., oprac. dr Maria Bogacka, s. 4.

Import Mołdawii

	Z UE	Z krajów Europy Środkowo-Wschodniej	Z WNP
2002*	26,9%	19%	39,1%
2001	27,6%	25,3%	37,9%
1998**	26,2%	23,2%	43,4%
1995**	13,7%	14,1%	67,7%

Na podstawie Anatolij Gudym, Rzeszpa Mołdowa i Jewropiejskij Sojuz kak partniory, Kiszyniów 2002, s. 47.
* na podstawie Raportu BRH ambasady RP w Kiszyniowie z lutego 2003 r., pt. „Dynamika procesów gospodarczych w Republice Mołdowy”, s. 8.
** na podstawie Raportu BRH ambasady RP w Kijowie z 1999 r., oprac. dr Maria Bogacka, s. 4.

Podczas gdy kraje Unii Europejskiej są istotnym partnerem handlowym dla Mołdawii, kontakty handlowe z tym krajem stanowią zaledwie drobny ułamek zewnętrznych kontaktów handlowych UE. Mołdawski eksport do UE był w ostatniej dekadzie mniejszy nie tylko w porównaniu ze średnim eksportem z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, ale też w porównaniu ze średnim eksportem z innych krajów WNP.

Spośród inwestycji zagranicznych w gospodarce Mołdawii dominują zdecydowanie inwestycje rosyjskie. Jedynym dużym inwestorem zachodnim jest hiszpańska Union Fenosa, która kupiła kilka mołdawskich sieci przesyłu energii elektrycznej. Należy zwrócić uwagę również na energetyczne uzależnienie Mołdawii od dostaw ropy naftowej z Rosji i węgla kamiennego z Rosji i Ukrainy.

Podstawowym problemem ekonomicznym Mołdawii w zakresie relacji gospodarczych z zagranicą jest uzależnienie surowcowe od Rosji i w mniejszym stopniu od Ukrainy. Rosja dostarczała surowce energetyczne po wysokich cenach, nie żądając natychmiastowej płatności. Doprowadziło to do dramatycznego wzrostu zewnętrznego zadłużenia Mołdawii i spowodowało przejmowanie i niebezpieczeństwo dalszego przejmowania mołdawskich przedsiębiorstw państwowych za długi (głównie przez Gazprom). Kolejne rządy mołdawskie robiły niewiele, żeby zdywersyfikować źródła surowców energetycznych, chociaż miały takie możliwości (np. odrzucona przez Kiszyniów propozycja Rumunii z połowy lat 90., żeby Mołdawia współuczestniczyła w finalizacji budowy elektrowni atomowej w Czarnej Wodzie, w zamian za wydzierżawienie jednego reaktora tej elektrowni)³⁶. Ważnym elementem hamującym zbliżenie Mołdawii do UE jest ciężka sytuacja gospodarcza tego kraju. W wyniku dramatycznego kryzysu ekonomicznego, jaki nastąpił po rozpadzie Związku Radzieckiego, PKB *per capita* wyniósł dla Mołdawii pod koniec lat 90. ok. 450 USD, co jest jednym z najniższych wyników w WNP. Raport United Nations Industrial Development Program z 1998 r. sytuował Mołdawię na 104. miejscu na świecie po względem rozwoju cywilizacyjnego. Bardzo trudna sytuacja socjalna ludności Mołdawii przejawia się m.in. w zaległościach płacowych państwa wobec obywateli.

Sytuacja ekonomiczna Mołdawii jest zatem czynnikiem hamującym zamierzenia integracyjne Kiszyniowa zarówno ze względu na zapaść gospodarczą republiki, jak na znaczne uzależnienie surowcowe od Rosji. Mniejszym problemem są silne powiązania gospodarcze z innymi państwami WNP – przy odpowiedniej polityce Mołdawia mogłaby szybciej niż obecnie wzmacniać swoje ekonomiczne współzależności z UE, a ponadto związki gospodarcze z WNP mogą stanowić pod pewnymi względami atut Mołdawii wobec Unii.

2.6. Problem wyróżniony: kwestie migracyjne

Istotnym problemem w stosunkach unijno-mołdawskich jest kwestia migracji. Mamy tu do czynienia z dwiema kwestiami: nielegalną emigracją zarobkową Mołdawian do krajów UE i z przetrzutem nielegalnych emigrantów ze wschodu przez terytorium Mołdawii.

Od połowy lat 90. Mołdawianie są aktywni na rynkach pracy krajów UE. Stanowią oni poważny czynnik ekonomiczny w bilansie płatniczym Mołdawii – przekazy pieniężne od pracujących za granicą wyniosły w 1996 r. 70 mln USD, a w 2001 r. – 220 mln USD, co jest równe 1/3 wartości mołdawskiego eksportu. Przy tym 95% obywateli Mołdawii zatrudnionych za granicą pracuje nielegalnie.

Różne źródła podają różną liczbę pracujących za granicą: od 150–190 tys. do 600 tys., a nawet 1 mln. Biorąc pod uwagę szacunkową liczbę osób w wieku produkcyjnym, zamieszkujących w prawobrzeżnej Mołdawii (z wyłączeniem separatystycznego Naddniestrza, którego statystyki nie obejmują), wynoszącą 1,65 mln ludzi, a z drugiej strony doniesienia o bardzo poważnej skali emigracji i fakt opierania się najniższych ocen na mało wiarygodnych danych urzędowych, należy stwierdzić, że rzeczywista liczba emigrantów wynosi zapewne blisko 600 tys. osób³⁷. Większość emigrantów z Mołdawii pracuje w Rosji, jednak znaczna ich liczba pracuje w takich krajach UE, jak Włochy i Portugalia, a także w kandydującej do Unii Europejskiej Rumunii. Z Włochami Mołdawia podpisała w 2003 r. układ o emigrantach, wyznaczający określone kwoty na legalne zatrudnienie Mołdawian w tym kraju, oferujące Mołdawianom podstawową pomoc prawną i wprowadzający readmisję. Podobny

układ negocjowany jest między Mołdawią a Portugalią. Problem migracji zarobkowej stanowi jeden z głównych przedmiotów zainteresowania UE w jej stosunkach z Mołdawią.

Kolejnym istotnym dla Unii problemem jest istnienie szlaku przerzutu nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu, z Azji Południowej i Południowo-Wschodniej oraz z WNP wiodącego przez Mołdawię. Imigranci po przejechaniu przez terytorium Mołdawii przekraczają granicę z Rumunią i kierują się do krajów Europy Zachodniej. Zdarzały się przypadki, że przybysze z Azji Południowo-Wschodniej posługiwali się paszportami mołdawskimi. Ten szlak jest szczególnie często wykorzystywany od czasu, gdy Polska uszczelniła swoją wschodnią granicę. Liczba uchodźców ze wschodu przejeżdżających tranzytem przez Mołdawię jest trudna do oszacowania. Według oficjalnych danych, od 1992 r. organy bezpieczeństwa i służby pograniczne ujawniły i wydalily z kraju ponad 15 tys. nielegalnych imigrantów ze wschodu³⁸. Nie wiadomo, jak wielka jest liczba przypadków nieujawnionych.

Odpowiadając na te problemy, Unia Europejska wzywała Mołdawię do uszczelnienia wschodniej i zachodniej granicy państwa oraz sfinansowała szereg programów mających na celu m.in. właśnie uszczelnienie granic, przede wszystkim TACIS-CBC (CBC – *Cross Border Co-operation*) i PHARE-CBC³⁹. Istnieje również współpraca ministerstw spraw wewnętrznych krajów członkowskich i Mołdawii w tej sferze. W kwestii uszczelnienia granic współpraca Mołdawii z UE jest kluczowa.

2.7. Podsumowanie

W pierwszym okresie relacji mołdawsko-unijnych (1991–1995) nastąpiło nawiązanie stosunków, ich tymczasowe uregulowanie (oparcie na układzie o współpracy i handlu między Wspólnotami Europejskimi a Związkiem Radzieckim) i pogłębienie, wyrażające się przede wszystkim w podpisaniu układu o partnerstwie i współpracy w 1994 r. Wówczas nastąpiło swego rodzaju zatwierdzenie istnienia niepodległej Mołdawii – referendum w sprawie ewentualnego zjednoczenia z Rumunią, w którym zdecydowanie wygrała opcja niepodległości. Sprawilo to, że Mołdawia przestała być postrzegana przez Brukselę jako państwo sezonowe.

Za prezydenta Petru Lucinschiego Mołdawia poczyniła pewne wysiłki w kierunku przekonania UE do swoich zamierzeń integracyjnych. Na skutek trudnej sytuacji i niewystarczającego przygotowania Mołdawii oraz określonej polityki Unii Europejskiej, Kiszyniowowi nie udało się przekonać Brukseli do podjęcia rozmów o podpisaniu układu o stowarzyszeniu (układu europejskiego). Wynikiem polityki rządów w tym okresie było jednak doprowadzenie do wejścia Mołdawii do Paktu Stabilności w Europie Południowo-Wschodniej, co paradoksalnie miało miejsce już za rządów prorosyjskich komunistów. Obóz komunistyczny, który przejął władzę na początku 2001 r. pod hasłami wejścia kraju do Państwa Związkowego Białorusi i Rosji, początkowo orientował się na Moskwę i na integrację w ramach przestrzeni postradzieckiej. Z czasem jednak zaczął dążyć do ściślejszej integracji z UE, nie rezygnując zarazem z bliskich związków z WNP. Realne wysiłki integracyjne obecnego obozu rządzącego są wspierane deklaracjami politycznymi o woli integracji z UE i formalnym zaproszeniem Unii do udziału w naddniestrzańskim procesie negocjacyjnym. Należy zarazem wskazać na niekonsekwencje tej polityki – przede wszystkim widoczne w składanych i odwoływanych deklaracjach o wystąpieniu z WNP – oraz na niski prestiż państwa na arenie międzynarodowej. To ostatnie wynika ze słabości i skurpowania aparatu władzy⁴⁰, najniższego PKB *per capita* w Europie, oraz z zachwianego wizerunku Mołdawii, jeśli chodzi o przestrzeganie praw człowieka i zasad demokratycznych⁴¹. Wszystkie te problemy utrudniają Kiszyniowowi drogę do sukcesów w polityce zbliżenia z UE.

II. PERSPEKTYWY RELACJI UE-MOŁDAWIA

1. Perspektywy współpracy

Ambitne plany integracyjne Kiszyniowa, jeżeli chodzi o samo przystąpienie Mołdawii do Unii Europejskiej – przynajmniej w średniookresowej perspektywie – mało przystają do rzeczywistości. Nie wiadomo też, czy i ewentualnie kiedy pojawi się szansa na stowarzyszenie Mołdawii z Unią. W tej sytuacji wzajemne relacje należy

opierać na unijnych projektach Nowego Sąsiedztwa – Szerszej Europy, skierowanych do nowych i starych sąsiadów UE. Mołdawia może spodziewać się podpisania do połowy 2004 r. Planu Działań⁴², zmierzającego do zacieśnienia współpracy z Brukselą. Plan Działań obejmie pięć dziedzin: współpracę polityczną, włączanie Mołdawii do europejskiego jednolitego rynku, współpracę sądowniczą i policyjną, tworzenie sieci infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej, oraz wymianę kulturalną. Komisja Europejska zamierza również zaproponować stworzenie do 2007 r. – kiedy do Unii ma przystąpić Rumunia – specjalnego funduszu wsparcia sąsiadów, a zwłaszcza przedsięwzięć transgranicznych. Zasadniczym elementem zbliżenia ma być stopniowe włączanie sąsiadów do jednolitego europejskiego rynku dzięki jednoczesnemu dostosowywaniu się ich do unijnych reguł oraz wzajemnej liberalizacji ceł i otwieraniu się na swobodny przepływ towarów, usług, kapitałów i ludzi. Urzędnicy Komisji podkreślają, że pełne rozszerzenie jednolitego rynku na sąsiadów może nastąpić dopiero za 15–20 lat⁴³.

Kiszyniów wystąpił natomiast z inicjatywą przystąpienia Mołdawii do Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process, SAP*)⁴⁴, programu, który Unia zaproponowała krajom bałkańskim. Kiszyniów traktuje tę ideę jako „szybką ścieżkę” do integracji z UE i sposób na pozyskanie funduszy przekazywanych przez Unię i innych donatorów dla krajów bałkańskich, jednak na razie Mołdawianie nie uzyskali przychylności Brukseli dla swojej inicjatywy.

2. Rekomendacje

Z pewnością w najbliższych latach będzie konieczna dalsza unijna pomoc humanitarna, makroekonomiczna i in. dla Mołdawii.

1) Wsparcie gospodarcze, np. zniesienie ceł na mołdawskie wina, może mieć zasadnicze znaczenie dla tego najbiedniejszego kraju w Europie. Pozostając przy przykładzie win: dla Mołdawii jest to główny towar eksportowy i otwarcie unijnego rynku może w zasadniczy sposób poprawić kondycję gospodarki tego kraju, a jednocześnie producenci unijni nie odczuliby zauważalnego wzrostu konkurencji ze względu na niewielki potencjał przemysłu mołdawskiego. Istotne by-

łoby wsparcie Mołdawii w zakresie *know how* kwestii organizacji przedsiębiorstw i nowych technologii.

2) Inicjatywy polityczne powinny mieć na celu przede wszystkim usprawnienie aparatu państwowego i walkę ze zorganizowaną przestępczością. Należałoby wesprzeć rozwój służby cywilnej (wprowadzonej w Mołdawii w 1995 r.). Istotne byłyby programy walki z korupcją, kontrabandą, nieuczciwością urzędników i ich mafijnymi powiązaniem (należy zwrócić szczególną uwagę na powiązania między urzędnikami Mołdawii „właściwej” i Naddniestrza).

3) Inicjatywy socjalne są szczególnie potrzebne w zakresie ochrony zdrowia, walki z bezrobociem (w samym kraju nie jest ono co prawda zbyt wysokie, ale tylko dzięki wielkiej emigracji Mołdawian „za chlebem”; doprowadzenie do zmniejszenia liczby obywateli Mołdawii pracujących nielegalnie w krajach UE należałoby powiązać z umożliwieniem im rozpoczęcia aktywności gospodarczej bądź zawodowej w kraju) czy wspierania społeczeństwa obywatelskiego. Duże znaczenie miałyby też przyznawanie stypendiów dla uzdolnionej młodzieży i studentów.

4) Ze swojej strony Mołdawia będzie musiała zaangażować się w projekty zwalczania przestępczości (w tym nielegalnej migracji) i wad aparatu państwowego – korupcji, niekompetencji urzędników itd., zaktywizować gospodarkę, a także doprowadzić do zakończenia konfliktu w Naddniestrzu, które stanowi rozsądną przyczynę niestabilności i przestępczości w regionie.

Należy sądzić, że przedstawienie stronie mołdawskiej konkretnych warunków, które musiałaby spełnić, aby uzyskać możliwość zawarcia układu o stowarzyszeniu z Unią Europejską, stałoby się silnym bodźcem dla reform w tym kraju i skutecznym instrumentem polityki unijnej wobec Kiszyniowa.

3. Problem Naddniestrza a współpraca mołdawsko-unijna

Interesy Unii Europejskiej względem sytuacji konfliktowej wokół Naddniestrza są związane z koniecznością zwiększenia poziomu „miękkiego” i „twardego” bezpieczeństwa na przyszłych południowo-wschodnich rubieżach Unii. Proble-

mami są: nielegalna migracja, niedostateczna kontrola granic, kontrabanda, w tym handel żywym towarem, narkotykami i bronią, oraz zorganizowana przestępczość. Idzie za tym konieczność współpracy policyjnej, prawnej i służb specjalnych Unii, niektórych krajów członkowskich UE i Mołdawii. Należy również monitorować zawieszenie broni między Mołdawią „właściwą” a separatystyczną republiką. Dalekosiężnym celem winno być uregulowanie konfliktu i zbudowanie zjednoczonej Federacji Mołdawskiej.

Problem uczestnictwa UE w próbach rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego zasadza się na trzech kwestiach:

- (1) udziale Unii w negocjacjach,
- (2) udziale kontyngentu UE w siłach pokojowych gwarantujących układ kończący konflikt, oraz
- (3) udziale UE w inicjatywach zwiększających wzajemne zaufanie stron konfliktu i stabilność przyszłej zjednoczonej Federacji Mołdawskiej.

UE została oficjalnie zaproszona do negocjacji przez prezydenta Władimira Woronina 11 września 2003 r. Włączenie Unii do negocjacji postulował unijny Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem. Unia deklaruje jednak, że nie ma potrzeby zmiany dotychczasowego pięciostronnego formatu negocjacji (Mołdawia–Naddniestrze–OBWE–Rosja–Ukraina). Wynika to z chęci nie drażnienia Rosji, która z dużą podejrzliwością przygląda się procesowi rozszerzenia UE i NATO. Należy jednak sądzić, że Bruksela nieoficjalnie wpływa na przebieg negocjacji. Oficjalnie eksperci unijni służą konsultacyjnym wsparciem prac Wspólnej Komisji Konstytucyjnej, która zajmuje się tworzeniem przyszłej ustawy zasadniczej projektowanej zjednoczonej Federacji Mołdawskiej. Co ważniejsze, Unia nawołuje do jak najszybszego wycofania sił rosyjskich z Naddniestrza. 17 października 2003 r. Rada Europejska wezwała Rosję do ewakuowania wojsk w ustalonym terminie, tj. do końca 2003 r., państwa członkowskie UE skrytykowały też Rosję na szczycie OBWE w Maastricht 1–2 grudnia 2003 r. za niewycofanie wojsk. Bezpośrednio przed szczytem UE storpedowała rosyjską próbę rozwiązania konfliktu bez udziału Zachodu i przy roztoczeniu nad Mołdawią faktycznego protektoratu Moskwy (plan Kozaka⁴⁵). Niechęć Rosji i Naddniestrza do włączenia UE do rokowań będzie niewątpliwie hamować zakres dzia-

łań unijnych w przyszłości. Obie strony potrafią zablokować niekorzystne dla siebie działania strony przeciwnej, ale nie potrafią narzucić własnych rozwiązań.

UE powinna z pewnością wzywać Rosję do jak najszybszego, pełnego wycofania jej sił z Naddniestrza. Niezbędne są próby dalszego szukania takiego kompromisu z Rosją i z separatystami, który umożliwiłby zakończenie konfliktu. Z czasem, jeżeli – co prawdopodobne – nie dojdzie do zawarcia układu regulującego konflikt, należałoby powrócić do idei bezpośredniego włączenia Unii do negocjacji. UE powinna nadal naciskać na Ukrainę, aby Kijów przestrzegał umów z Kiszyniowem w kwestii nieprzepuszczenia przez swoją granicę towarów firm niezarejestrowanych w Mołdawii, a także sugerować Kijowowi wyrażenie zgody na postulat Kiszyniowa o utworzeniu wspólnych mołdawsko-ukraińskich posterunków celnych i granicznych na terytorium Ukrainy na naddniestrzańskim odcinku granicy mołdawsko-ukraińskiej.

Należy naciskać na Tyraspol w celu uzyskania zgody separatystów na międzynarodowe inspekcje naddniestrzańskich fabryk broni oraz (w tym wypadku należy uzyskać również zgodę Rosjan) składów rosyjskiej broni, znajdujących się wciąż na terytorium Naddniestrza.

Udział kontyngentu unijnego w ramach sił pokojowych gwarantujących układ kończący konflikt jest możliwy pod warunkiem uprzedniego zakończenia negocjacji sukcesem, co wcale nie jest jeszcze przesądzone. Co prawda, pracuje Wspólna Komisja Konstytucyjna, która do początku 2004 r. miała przedstawić projekt konstytucji zjednoczonej Federacji Mołdawskiej, ale po pierwsze są poważne rozbieżności co do poszczególnych kwestii w ramach projektowanej ustawy zasadniczej, a po drugie do wprowadzenia w życie konstytucji i utworzenia wspólnego państwa potrzebna jest polityczna wola po obydwu stronach Dniestru, a tej zdaje się częstokroć brakować. Ponadto wiadomo już, że termin początku 2004 r. z całą pewnością nie zostanie dotrzymany. W sytuacji przewlekania się negocjacji można próbować wprowadzić siły UE do obecnego kontyngentu sił pokojowych, złożonego z oddziałów rosyjskich, mołdawskich i naddniestrzańskich. Należy liczyć się wówczas ze sprzeciwami separatystów i Rosji. Bez wątplenia zarówno Moskwa, jak Tyraspol są i będą prze-

ciwne wprowadzeniu sił unijnych w rejon konfliktu w każdej sytuacji, również po zawarciu układu rozwiązującego problem naddniestrzański. Należy dodać, że we wszelkich propozycjach unijnych powinno mówić się o siłach pokojowych z udziałem kontyngentu rosyjskiego.

Jedynym pewnym elementem wkładu UE do negocjacji pozostają zatem programy wzmacniające wzajemne zaufanie pomiędzy stronami konfliktu, rozwijające demokrację i zwiększające znajomość i przestrzeganie praw człowieka w autorytarnym Naddniestrzu. Należy kontynuować i zwiększać wsparcie konsultacyjne negocjacji ze strony ekspertów UE.

Programy mające zagwarantować stabilność i dobre funkcjonowanie przyszłej Federacji Mołdawskiej będą możliwe dopiero po zawarciu układu zjednoczeniowego.

III. ZAKOŃCZENIE

Proces rozszerzania Unii Europejskiej powoduje zbliżenie granic UE do Mołdawii. Zapewne w 2007 r., po prawdopodobnym przyjęciu Rumunii do Unii, te dwa tak różne organizmy polityczne zaczną ze sobą graniczyć. Powoduje to konieczność lepszego zdefiniowania polityki Unii wobec Mołdawii – jak również Mołdawii wobec Unii. UE z pewnością powinna we własnym interesie wesprzeć słabą państwowość mołdawską. Niestabilna Mołdawia może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa południowo-wschodnich rubieży Unii. Rozwiązania domaga się przede wszystkim zamrożony konflikt naddniestrzański, ale nie jest to jedyny z problemów, z którymi boryka się Mołdawia. W tej sytuacji pomoc unijna może mieć istotne znaczenie. Ze swojej strony Mołdawia powinna uszczelnić granice i prowadzić walkę ze zorganizowaną przestępczością, kontrabandą, handlem żywym towarem i nielegalną migracją.

Jacek Wróbel

¹ Podpisanie PCA nie świadczy o specjalnym traktowaniu Mołdawii przez Unię. UE podpisała takie traktaty z większością państw WNP, a także z Mongolią.

² TCA przyznawał stronom m.in. klauzulę największego uprzywilejowania w handlu.

³ PCA jest układem stawiającym sobie zasadniczo różny cel niż Układ Europejski (EA – układ o stowarzyszeniu z UE). Celem PCA jest horyzontalna współpraca i rozwój stosunków między UE a krajem-kontrahentem, podczas gdy celem EA jest taka integracja kraju-kontrahenta z Unią, która umożliwiłaby w przyszłości jego przystąpienie do UE. Różni się od niego także pod względem regionu zastosowania (Układy Europejskie znalazły zastosowanie w stosunkach UE z krajami Europy Środkowej i krajami bałtyckimi oraz krajami Europy Południowo-Wschodniej). Jednocześnie PCA jest układem inspirowanym Układem Europejskim zarówno pod względem struktury, jak też pod względem zawartości merytorycznej; *The Republic of Moldova and European Integration*, Institutul de Politici Publice, Kiszyniów 2002, s. 44–51.

⁴ http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm; pełna wersja układu o partnerstwie i współpracy na stronie www.pca.md

⁵ Artur Drzewicki, *Mołdawia w oczach Europy Zachodniej*, w: *Mołdawia. Mało znany w Polsce kraj*. Wrocław 2003, s. 39–40.

⁶ Oleg Serebrian, *Geopolityczne uwarunkowania Republiki Mołdowy*, w: *Ibid.*, s. 17.

⁷ Artur Drzewicki, *op. cit.*, s. 41–45.

⁸ Anatolij Gudym, *Riespublika Mołdowa i Jewropiejskij Sojuz kak partniory*, Kiszyniów 2002, s. 20.

⁹ *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 228.

¹⁰ Mołdawia, ze względu na swój niewielki potencjał, znajdowała się na marginesie polityki Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. RFN podpisała układ regulujący stosunki z Mołdawią dopiero cztery lata po rozpadzie ZSRR. Jednocześnie ta republika była ostatnim państwem byłego ZSRR, z którym rząd niemiecki zawarł takie porozumienie; Artur Drzewicki, *op. cit.*, s. 44–45.

¹¹ *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 5 i 228; Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 20.

¹² Artur Drzewicki, *op. cit.*, s. 44.

¹³ *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 228–229.

¹⁴ Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 20.

¹⁵ Np. w styczniu 1998 r. premier Holandii W. Kok powitał z zadowoleniem „ambicje” władz w Kiszyniowie w kwestii rozpoczęcia negocjacji stowarzyszeniowych, ale rozpoczęcie dyskusji w tej materii uznał za przedwczesne w sytuacji, kiedy trwa jeszcze procedura ratyfikacyjna PCA. Również w styczniu 1998 r. premier Szwecji Goran Persson w liście do prezydenta Lucinschiego poparł stanowisko przewodniczącego KE; *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 53–54.

¹⁶ 4 lipca Guenter Burghardt, wysoki urzędnik unijny odpowiedzialny m.in. za kontakty z WNP, spotkał się z ambasadorem Mołdawii w Belgii, Anatolem Arapu, wyjaśniając bardziej szczegółowo stanowisko UE w kwestii stowarzy-

szenia Mołdawii. Według Burghardta rozpoczęcie rokowań stowarzyszeniowych było mało realistyczne ze względu na skomplikowaną sytuację geopolityczną Mołdawii (m.in. konflikt w Naddniestrzu) i niewystarczające ugruntowanie się wewnętrznych przesłanek dla stowarzyszenia (rozwoju instytucji demokratycznych, gospodarki rynkowej etc.). Ponadto Burghardt wskazał na wewnętrzne ograniczenia UE: instytucjonalną reformę, rozszerzenie na wschód itp., jako na czynniki osłabiające możliwość prowadzenia efektywnej polityki wobec Mołdawii; *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 54–55.

¹⁷ Za: M. W. Maksojew, *Kaukaz. Kompleksnyj analiz, puti politicheskoj i ekonomiceskoj stabilizacii. Woprosy Gieopolitiki*, Tbilisi 1998, s. 80.

¹⁸ Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 23–26.

¹⁹ *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 231.

²⁰ *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 18–22; Pakt Stabilności w Europie Południowo-Wschodniej (PSEPW) powstał na szczycie UE w Kolonii 10 czerwca 1999 r. jako związek krajów bałkańskich, Węgier, Turcji, Unii Europejskiej, państw G-8, oraz różnego charakteru organizacji międzynarodowych, jak OBWE, NATO, Rada Europy czy Bank Światowy. Pierwotnie PSEPW miał prowadzić do izolacji walczącej z nalotami NATO Jugosławii Slobodana Miloszevicia. Jednocześnie Pakt miał na celu rekonstrukcję gospodarczą Bałkanów, w tym odbudowę Nowej Jugosławii (obecnie Serbii i Czarnogóry) po wojnie o Kosowo, wspieranie praw człowieka, rozwój demokracji i zapewnienie stabilności w regionie. Co najważniejsze, PSEPW stał się systemem koordynowania pomocy Zachodu dla państw bałkańskich. W mediach ten pakt jest niekiedy określany jako „Pakt Stabilności na Bałkanach”. Specjalny Koordynator Paktu jest mianowany przez Unię Europejską po konsultacji z przewodniczącym OBWE.

Z PSEPW powiązany jest Południowo-Wschodnio-Europejski Proces Współpracy (PWEPW), organizacja, której struktury odżyły po szczycie w Sofii w czerwcu 1996 r. PWEPW organizuje coroczne szczyty państw regionu, a jego celem jest wszechstronny rozwój gospodarczy regionu, współpraca polityczna zmierzająca do demokratyzacji i obrony praw człowieka oraz walka ze zorganizowaną przestępczością.

²¹ *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 56.

²² *The Republic of Moldova...*, s. 22–26.

²³ Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 20.

²⁴ Artur Drzewicki, *op. cit.*, s. 48–49.

²⁵ Materiały OSW.

²⁶ Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 20.

²⁷ *The Republic of Moldova...*, s. 26.

²⁸ Komisja Europejska zatwierdziła w 2001 r. Strategię Współpracy z Mołdawią na lata 2002–2006 (2002–2006 Country Strategy Paper for Moldova), w której m.in. zatwierdzono dalszą pomoc w ramach TACIS w latach 2002–2003 o wysokości 20 mln euro (pomoc TACIS w latach 2002–2003 wyniosła ostatecznie 25 mln euro, stanowiąc część ogólnej pomocy Komisji dla Mołdawii w tym okresie o wysokości 60 mln euro). Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 39, oraz: www.europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/ip03_1036.htm

²⁹ Materiały OSW.

³⁰ Dov Lynch, *Russia faces Europe*, Chaillot Papers. 60, EU Institute for Security Studies, Paris 2003; aneks a1, s. 96–103.

³¹ *The Republic of Moldova...*, s. 58–59.

³² Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 45.

³³ *The Republic of Moldova and European Integration...*, s. 64.

³⁴ Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 39.

³⁵ W okresie 1991–1999 w ramach TACIS przekazano Mołdawii 70 mln ecu w ramach pomocy bezpośredniej i regionalnej. W latach 1996–1999 program TACIS skupiał się na: produkcji, przetwarzaniu i dystrybucji produktów spożywczych, rozwoju sektora prywatnego i rozwoju potencjału ludzkiego. Programy w ramach TACIS działające w latach 2000–2003 zawierały następujące priorytety: 1. Reforma instytucjonalna, prawna i administracyjna, 2. Wsparcie dla przedsiębiorstw i wspomaganie rozwoju ekonomicznego, 3. Łagodzenie społecznych skutków reform. Unia Europejska wspierała również Mołdawię m.in. przez pomoc makroekonomiczną i humanitarną.

Budżet Narodowego Action Programme na rok 2001 wyniósł 21 mln euro. Narodowy Action Programme jest głównym instrumentem w ramach TACIS, przygotowywanym raz na dwa lata. Ponadto środki TACIS są wykorzystywane w Programie Małych Projektów (SPP), w projektach regionalnych, m.in. INOGATE i Programie Współpracy Transgranicznej (CBC; ten program rozpoczęty w 1996 r. ma na celu usprawnienie kontroli granicznej i zwiększenie współpracy transgranicznej pomiędzy krajami kandydującymi do UE a Rosją, Ukrainą, Białorusią i Mołdawią).

W ramach programu TACIS należy wyszczególnić program TACIS-PCA, mający na celu implementację mołdawskiego PCA, oraz międzynarodowy program TRACECA (Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia), którego beneficjentem jest m.in. Mołdawia.

Program TACIS-PCA ma na celu implementację układu o partnerstwie i współpracy między UE a Mołdawią. Program jest realizowany przez niemiecką firmę GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). W ramach programu organizowane są seminaria i wydawane prace dotyczące reform w Mołdawii, kwestii unijnych i relacji między Unią a Mołdawią. Program służy merytorycznym wsparciem administracji mołdawskiej.

Mołdawia jest również beneficjentem pomocy makroekonomicznej ze strony UE, preferowanej w postaci pożyczek dla zrównoważenia równowagi płatności. Z tego tytułu Wspólnota Europejska przekazała Mołdawii (1) w latach 1994–1995 45 mln ecu, (2) w grudniu 1996 r. – 15 mln ecu, (3) w 2001 r. – 15 mln euro.

W ramach pomocy humanitarnej Komisja Europejska przekazała Mołdawii w 1999 r. 4 mln euro, które były zarządzane przez Biuro ds. Humanitarnych Wspólnot Europejskich (ECHO). Program miał na celu walkę z ubóstwem. Działania skoncentrowały się na dostarczeniu szczepionek, leków i żywności dzieciom i osobom starszym. Program został w pewnym momencie zawieszony, a w jego miejsce Komisja implementowała Program Bezpieczeństwa Żywnościowego. Nowy program miał na celu osiągnięcie długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego i walkę z ubóstwem. W ramach programu rząd Mołdawii otrzymał dota-

cję na strukturalne reformy w sektorze socjalnym i w rolnictwie.

Ponadto w latach 1996–1999 Mołdawia uzyskała 42,12 mln euro pomocy finansowej od państw członkowskich UE i 81,30 mln euro kredytów z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju; http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm#5

³⁶ Oleg Serebrian, *op. cit.*, s. 24–25.

³⁷ Anatolij Gudym, *op. cit.*, s. 51.

³⁸ Stanisław Czczuj, *Srawnitielnyj analiz. Tamożennoje i Transgranicznoje Sotrudniczewstwo*, Chishinau 2002, s. 29.

³⁹ Stanisław Czczuj, *op. cit.*, s. 37–38.

⁴⁰ Według indeksu Transparency International Mołdawia zajęła w 2003 r. 102. miejsce na liście najbardziej skorumpowanych państw świata, spośród stu trzydziestu trzech, które poddano badaniu; <http://www.rferl.org/newsline/2003/10/4-see/see-081003.asp>

⁴¹ Te dwie ostatnie kwestie wiążą się z postępowaniem władz wobec demonstracji opozycji na wiosnę 2002 r.

⁴² 5 grudnia 2003 r. w Kiszyniowie komisarz ds. rozszerzenia UE Guenter Verheugen wyraził nadzieję, że opracowanie Planu Działań przy współpracy obu stron zajmie sześć miesięcy i zakończy się w maju 2004 r. (Plan Działań jest programem unijnym, przy którego opracowywaniu Bruksela postanowiła współdziałać z Kiszyniowem); <http://www.rferl.org/newsline/2003/12/081203.asp>

⁴³ Depesza PAP z 12.10.2003 r.

⁴⁴ M.in. 14 listopada 2003 r. kierownictwo parlamentu i przewodniczący trzech frakcji parlamentarnych zwrócili się z prośbą do Parlamentu Europejskiego o przyjęcie Mołdawii do SAP; <http://www.interlic.md/print.php?id=1068825981&lang=eng>

⁴⁵ Dmitrij Kozak, zastępca szefa Administracji Prezydenta Federacji Rosyjskiej.

Relacje Turcji z Unią Europejską

Adam Balcer

Relacje Turcji z Unią Europejską mają z wielu powodów wyjątkowy charakter. Turcja najdłużej ze wszystkich kandydatów stara się o przyjęcie do UE. Jest najludniejszym krajem kandydackim (70 milionów mieszkańców)¹, w razie przyjęcia do UE stałaby się państwem członkowskim z najliczniejszą populacją². Byłaby jedynym państwem wśród członków UE, zamieszkanym niemal w stu procentach przez muzułmanów. Obok Cypru jest krajem niemal w całości położonym na kontynencie azjatyckim³. Skala problemów wewnętrznych Turcji wywołuje znacznie większe zastrzeżenia wobec jej kandydatury niż wobec pozostałych kandydatów. Kandydatura Turcji ma najwięcej przeciwników w krajach UE⁴.

Celem tego tekstu jest przedstawienie historii złożonych relacji Turcji z UE, głównych problemów – ze szczególnym uwzględnieniem tureckich problemów wewnętrznych – utrudniających integrację Turcji z UE oraz przemian zachodzących w Turcji pod wpływem polityki unijnej.

Tezy

1. Integracja z UE stwarza dużą szansę na ugruntowanie w Turcji demokratycznego systemu politycznego i modernizację kraju. Proces dostosowywania Turcji do standardów unijnych oznacza stopniowe rozmontowanie istniejącego od ponad 80 lat systemu opartego na wyjątkowej pozycji armii, gwarantującej stabilizację wewnętrzną oraz przewidywalność polityki zagranicznej Ankary i powstanie na jego miejsce nowego systemu politycznego.

2. Dotychczasowa polityka EWG/UE wobec Turcji jest wypadkową między dwoma biegunami. Z jednej strony świadomości znaczenia strategicznego Turcji i konieczności uniknięcia odepchnięcia jej od Europy, z drugiej – świadomości skali problemów tureckich, obaw przed destabilizacją Turcji w wyniku procesu dostosowywania jej do standardów unijnych, lęków wobec konsekwencji integracji Turcji dla samej Unii oraz poczucia odmienności kulturowo-religijnej Turcji. W efekcie Unia do dzisiaj nie dała jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: czy Turcja powinna zostać członkiem UE?

3. Bardziej realna perspektywa członkostwa Turcji w UE po przyznaniu jej w 1999 r. statusu kandydata oraz umiarkowanie sprzyjająca sytuacja wewnętrzna przyczyniły się do rozpoczęcia przez Turcję poważnych reform proeuropejskich. Pokazała także znacznie większą możliwość oddziaływania UE na sytuację wewnętrzną Turcji. Wprowadzenie tych reform w życie wymaga kilku lat i zależy w dużym stopniu od większego niż dotychczas zaangażowania UE w proces integracji Turcji.

I. Historyczne relacje Turcji z Zachodem a proces integracji

Aspiracje unijne Ankary są przedłużeniem trwających od ponad wieku starań Turcji o uznanie jej przez Zachód za państwo europejskie. Relacji turecko-unijnych nie można rozpatrywać bez umieszczenia ich w kontekście kilkunastowiecznych relacji Imperium Osmańskiego z Zachodem, a nawet w szerszym kontekście relacji Zachodu ze światem islamu.

Obecność Turków w Europie ma 650-letnią historię i stanowi jeden z przejawów trwających od 2,5 tys. lat powiązań politycznych i kulturowych Bałkanów z zachodnią Anatolią⁵. Imperium Osmańskie było państwem muzułmańskim w największym stopniu powiązanym więziami ekonomicznymi, politycznymi i kulturowymi z chrześcijańską Europą⁶. Jednak ze względu na odmienność religijną oraz absolutną tradycję państwową nigdy nie zostało w pełni zaakceptowane w chrześcijańskiej, bardziej „obywatelskiej” Europie⁷. W oczach większości Europejczyków było wschodnią, azjatycką despotią, antytezą europejskości⁸. Ekspansja Imperium Osmańskiego w Europie była jednym z czynników sprzyjających kształtowaniu się wspólnej, europejskiej tożsamości⁹. Kwestia religii ma do dzisiaj szczególne znaczenie w relacjach Turcji z UE. Spośród wszystkich kandydatów tylko wobec Turcji część polityków unijnych składa deklaracje odmawiające jej pod pretekstem odmienności kulturowej prawa do integracji bez względu na spełnienie przez nią warunków członkostwa. Turecką reakcją na takie stanowisko jest traktowanie przez dużą część Turków UE jako „chrześcijańskiego klubu”, relatywnie duży stopień nieufności wobec Unii i mimo poparcia dla

integracji sceptycyzmu wobec wejścia Turcji do UE¹⁰. Po stronie tureckiej poczucie pewnej odmienności przejawia się natomiast większymi niż w pozostałych państwach kandydujących obawami o przetrwanie własnej tożsamości w ramach zjednoczonej Europy¹¹.

Kłęski na europejskich polach bitew i utrata części terytoriów w Europie spowodowały, że Imperium Osmańskie jako pierwsze państwo muzułmańskie zaczęło przejmować elementy cywilizacji zachodniej. Ten proces został w XIX wieku nazwany *Tanzimat*. Z powodu autorytarnej tradycji największe problemy stwarzała adaptacja w tureckich warunkach zachodnich instytucji demokratycznych. Reformy zbliżające Turcję do Zachodu uzyskały nową jakość po I wojnie światowej. Generał Kemal Atatürk utworzył świecką republikę, w której wykrystalizowała się nowoczesna turecka tożsamość narodowa. Dzięki tym przemianom kilkadziesiąt lat później Turcja mogła wprowadzić system demokratyczny, a następnie gospodarkę wolnorynkową.

Proces przejmowania europejskich wzorców objął w różnym stopniu poszczególne regiony Turcji. Można zauważyć znaczące różnice w stopniu akceptacji wartości nowoczesnych pomiędzy ludnością wywodzącą się z zachodniej części kraju i południowego wybrzeża oraz reszty kraju – szczególnie południowo-wschodniej, do dzisiaj kulturowo powiązanych silnie z Bliskim Wschodem¹². W efekcie Turcja jest często nazywana krajem na rozdrożu, mającym problem z określeniem stosunku wobec własnej europejskości¹³. Najważniejszym czynnikiem sprzyjającym zainteresowaniu Zachodu powiązaniem Turcji z europejskim układem sił było jej położenie geostrategiczne pomiędzy „wybuchowymi” regionami: Kaukazem, Bliskim Wschodem i Bałkanami oraz kontrola Cieśnin. Ten czynnik uzyskał szczególnie duże znaczenie w okresie zimnej wojny. Turcja stała się wówczas strategicznym sojusznikiem USA. W 1952 r. Turcja przystąpiła do NATO. Waszyngton pozostaje odtąd najważniejszym zwolennikiem integracji Turcji z UE¹⁴. Z perspektywy Brukseli położenie Turcji nabrało dodatkowego znaczenia po przyjęciu do EWG w 1981 r. Grecji, której relacje z Ankarą od wielu lat charakteryzują się dużym napięciem. Głównym punktem spornym pozostaje Cypr¹⁵. Po upadku komunizmu położenie geostrategiczne Turcji straciło częściowo znaczenie. Jednak

konflikty etniczne na Bałkanach, Kaukazie, wojny w Iraku (1991, 2003), powstanie niepodległych państw w Azji Centralnej i na Kaukazie, „wielka gra” wokół przebiegu tras rurociągów z Azji Centralnej i Azerbejdżanu, wojna z terroryzmem islamskim rozpoczęta po 11 września 2001 r., zamiary rozszerzenia UE na Bałkany oraz rosnące zaangażowanie UE poza Europą, np. na Bliskim Wschodzie, sprawiły, że ponownie położenie Turcji zaczęło odgrywać dużą rolę w relacjach turecko-unijnych. W opinii zwolenników integracji Turcji z UE jej geostrategiczne położenie jest głównym argumentem przemawiającym na rzecz jej kandydatury. Według nich położenie geograficzne w połączeniu ze świeckim ustrojem, relatywnie demokratycznym systemem politycznym predestynują Turcję do odgrywania roli pomostu między Zachodem i światem islamu oraz bycia modelem dla innych społeczeństw muzułmańskich¹⁶.

II. Problemy wewnętrzne Turcji a proces integracji z UE

Turcja boryka się z licznymi problemami wewnętrznymi stanowiącymi przeszkody na drodze do dostosowania kraju do standardów unijnych. Najpoważniejszym problemem tureckim jest niestabilność demokracji oraz problemy z budową państwa prawa. Głównymi ich przejawami są następujące problemy: tendencje autorytarne, korupcja, nepotyzm, klientelizm, głębokie podziały polityczne, niestabilne koalicje rządowe¹⁷, terroryzm¹⁸ oraz zjawisko tortur.

Tureckim paradoksem była potrzeba wprowadzenia reform (*Tanzimat*, kemalizm) zbliżających do Zachodu, odgórnie, przeważnie wbrew społeczeństwu, metodami niedemokratycznymi, co oznaczało ograniczenie podmiotowości społeczeństwa. Republika turecka stworzona przez Atatürka przez pierwsze 23 lata istnienia była autorytarnym reżimem. Reformy zbliżające Turcję do Zachodu zostały przeprowadzone przez armię, która stała się ich najważniejszym gwarantem i arbitrem życia politycznego. W ciągu ostatnich 50 lat wojsko dokonało czterech zamachów stanu (1960, 1971, 1980, 1997), zapewniając stabilizację wewnętrzną kraju. W efekcie armia stała się powszechnie szanowaną instytucją państwową¹⁹.

Kolejnym problemem jest niejednorodność etniczna Turcji sprzyjająca z jednej strony silnemu przywiązaniu do integralności i suwerenności, z drugiej – tendencjom separatystycznym.

Pierwsza z tych tendencji jest związana z faktem, że republika turecka powstała jako wyraz oporu wobec planów podziału Imperium Osmańskiego między państwa europejskie. Przywiązanie do integralności oznaczało negację istnienia mniejszości narodowych na terenie Turcji²⁰. Najważniejszą mniejszością narodową w Turcji są Kurdowie, stanowiący około 15% mieszkańców. Turcy Kurdowie stanowią niemal połowę populacji kurdyjskiej²¹. W samej Turcji niewiele ponad połowa z nich mieszka w najbardziej południowo-wschodniej części kraju²². Przepaść między tą częścią kraju a bardziej rozwiniętym, znacznie gęściej zaludnionym zachodem pogłębia się, mimo starań władz tureckich. Republika turecka w ciągu ostatnich 80 lat z wielkim dystansem odnosiła się do kwestii nawet ograniczonej autonomii kulturalnej Kurdów, przeważnie dążąc do ich asymilacji, uznając ich za tzw. górskich Turków. Ta polityka miała decydujący wpływ na separatystyczne dążenia Kurdów. Od 1984 r. w południowo-wschodniej Turcji trwa wojna z partyzantką Partii Pracujących Kurdystanu (PKK). Działania armii przeciw kurdyjskiej partyzantce spowodowały łamanie praw człowieka na wielką skalę przez obie strony konfliktu²³, ograniczenie wolności słowa i zgromadzeń na terenie całego kraju. Zwalczanie partyzantki było też wielkim ciężarem dla tureckiej gospodarki. Wojna z Kurdami stała się główną przeszkodą na drodze Turcji do UE.

Innym źródłem napięć wewnętrznych jest z jednej strony rygorystyczne pojmowanie zasady laicyzmu, z drugiej zaś istnienie środowisk integrystycznych dążących do podporządkowania sfery politycznej religii. Sekularyzacja doprowadziła do zaakceptowania przez Turków rozdziału religii od państwa, jednocześnie społeczeństwo tureckie jest bardziej religijne niż społeczeństwa europejskie²⁴. Wzrost praktyki religijnej w latach 80. i 90. doprowadził do powrotu napięć w kwestii pozycji religii w życiu publicznym²⁵. W ramach społeczeństwa tureckiego istnieje mniejszość (około 15–20%), która nie akceptuje sekularyzacji. Od lat 70. działają w Turcji partie odwołujące się do tego elektoratu, dążące do utworzenia państwa wyznaniowego środkami poli-

tycznymi²⁶ i niechętnie nastawione do zbliżenia Turcji z Zachodem. W latach 70. powstały także radykalne, zbrojne, terrorystyczne organizacje islamskie, mające ograniczone poparcie społeczne²⁷. Partia islamska była czterokrotnie delegalizowana, występowała kolejno pod pięcioma nazwami: Partia Ładu Narodowego (MNP), Partia Ocalenia Narodowego (MSP), Partia Dobrobytu (Refah) i Partia Cnoty (Fazilet), Partia Szczęścia (Saadet). Istnienie tych ugrupowań i ich dobre rezultaty wyborcze w latach 90.²⁸ stały się uzasadnieniem zaangażowania armii w politykę. W 1997 r. interwencja wojska spowodowała upadek rządu koalicyjnego tworzonego przez Refah²⁹. Akceptacja przez społeczeństwo tureckie rozdziału religii od państwa oraz stanowisko armii sprzyjały ewolucji tureckich islamistów oraz istnieniu ugrupowań konserwatywnych, uważających islam za źródło inspiracji i element tożsamości, lecz akceptujących rozdział religii od polityki. W latach 80. takim ugrupowaniem była Partia Ojczyzniana (ANAP) premiera Turguta Ozala, obecnie jest nim w jeszcze większym stopniu Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) Recep Tayiipa Erdogana. W przypadku obu partii jednym z najważniejszych fundamentów programowych stała się idea wejścia Turcji do UE. AKP powstała w 2001 r. z umiarkowanej frakcji Fazilet³⁰. Kwestia religijna ma także wymiar podziału wewnątrz muzułmańskiego. Około 20% mieszkańców Turcji stanowią alewici, wyznawcy liberalnej odmiany islamu, zbliżonej pod względem teologicznym do szyizmu. Pomiędzy sunnitami i alewitami istnieją historyczne animozje i uprzedzenia, które ożyły w latach 80.³¹ Turcja jest najbiedniejszym kandydatem do UE. W ONZ-owskim rankingu Human Development Report 2003 Turcja zajęła ostatnie miejsce spośród państw kandydujących do Unii³². Warto jednak podkreślić, że różnice pomiędzy nią a Rumunią są nieznaczne, zaś poziom, z jakiego Turcja zaczęła pościg za Zachodem, był niższy niż pozostałych kandydatów³³.

Jedną z najważniejszych przyczyn zapóźnienia cywilizacyjnego Turcji była uprzywilejowana pozycja państwa w gospodarce. Do początku lat 80. system gospodarczy był autarkiczny, opierał się na interwencjonizmie, protekcjonizmie i rozrośniętym sektorze państwowym. Sprzyjało to korupcji, klientelizmowi, nepotyzmowi i wpłynęło negatywnie na rozwój relacji ekonomicz-

nych z UE. Niewydolność tureckiej gospodarki doprowadziła pod koniec lat 70. do kryzysu ekonomicznego i wymusiła w latach 80. pewne reformy liberalizacyjne. Towarzyszyły im wielkie przemiany społeczne – urbanizacja, która przyczyniła się do powstania dzielnic biedy (*gecekondu*) na przedmieściach metropolii oraz pogłębienie różnic regionalnych³⁴.

Mimo znacznego rozwoju sektora prywatnego (drobna przedsiębiorczość), liberalizacji handlu i przepływu kapitału, rząd nie dokonał prywatyzacji na wielką skalę, która spowodowałaby zerwanie patologicznych więzi między światem polityki i gospodarki. Najpoważniejszym zaniechaniem było nieprzeprowadzenie reformy systemu bankowego. W efekcie gospodarka turecka w latach 80. i 90. charakteryzowała się dużą niestabilnością oraz wysoką inflacją³⁵. Przejawem słabości tureckiej gospodarki jest wysoki deficyt budżetowy, ograniczone inwestycje zagraniczne³⁶, bez których nie ma mowy o przepływie najnowocześniejszych technologii i w efekcie poważnej modernizacji tureckiej gospodarki³⁷. Zaniechanie reform doprowadziło w listopadzie 2000 r. i w lutym 2001 r. do krachu systemu bankowego i najpoważniejszego kryzysu gospodarczego w nowożytnej historii Turcji. Efektem wielu lat złej polityki gospodarczej jest wielki dług zagraniczny, o wiele większy niż pozostałych państw kandydujących do UE. W 2002 r. stanowił aż 68,9% PKB. Ogólne zadłużenie państwa wzrosło z 55,6% PKB w 1997 r. do 101,4% w 2001 r. Turcja musiała w tej sytuacji przyjąć przygotowany przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) program restrykcyjnych reform gospodarczych³⁸.

UE jest uważana w Turcji za najważniejszą szansę rozwiązania jej problemów wewnętrznych. Poparcie dla integracji utrzymuje się na wysokim poziomie około 70–75%³⁹. Spośród państw kandydujących członkostwo UE wzbudza w Turcji największe nadzieje na pozytywne zmiany⁴⁰. Kluczowe znaczenie dla mieszkańców Turcji ma perspektywa poprawy sytuacji materialnej oraz możliwość emigracji zarobkowej. W przypadku Kurdów członkostwo w UE łączy się z perspektywą poszerzenia autonomii⁴¹. Natomiast umiarkowani islamiści wiążą z członkostwem nadzieję na poszerzenie autonomii religii w przestrzeni publicznej. Charakterystyczną cechą społeczeństwa tureckiego w stosunku do UE jest przywiązanie do suwerenności państwowej⁴².

Część teoretycznie proeuropejskich elit oraz społeczeństwa popiera integrację na tureckich warunkach, czyli bez poważnych reform dotyczących suwerenności (kwestia autonomii kurdyjskiej, pozycja armii). Duże poparcie społeczne dla członkostwa Turcji w UE powoduje, że niemal wszystkie partie polityczne deklaratywnie popierają proces integracji. W rzeczywistości trzy partie można uznać za eurosceptyczne: skrajnie prawicową Partię Ruchu Narodowego (MHP), populistyczną Partię Młodości (GP) i fundamentalistyczną Partię Szczęścia (SP).

Zwolennicy integracji Turcji starają się przekonać do jej kandydatury podkreślając, że pozostawienie jej poza strukturami unijnymi może mieć negatywne konsekwencje dla sytuacji wewnętrznej kraju. Uważają, że w interesie UE z wcześniej wymienionych powodów geostrategicznych oraz większej w porównaniu z pozostałymi kandydatami skali problemów tureckich jest większe zaangażowanie Unii w proces integracji Turcji. Natomiast dla przeciwników integracji Turcji jej problemy wewnętrzne są argumentem potwierdzającym ich stanowisko. Uważają, że UE nie będzie w stanie, ze względu na ich skalę i wielkość Turcji, sobie z nimi poradzić. Unia obawia się także o konsekwencje przyjęcia Turcji dla niej samej. Największe obawy wzbudzają kwestie wpływu członkostwa Turcji na dalszą integrację wewnętrzną UE⁴³, emigrację zarobkową i integrację Turków w krajach UE⁴⁴, finansowanie integracji Turcji⁴⁵ oraz przekształcenie się granicy tureckiej z Iranem, Syrią, Irakiem, Gruzją i Armenią w granicę UE⁴⁶.

III. Relacje Turcji z UE 1959–1999

Turcja złożyła aplikację o stowarzyszenie z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) 31 sierpnia 1959 r.⁴⁷ Została ona przyjęta na mocy artykułu 238 Traktatu Rzymskiego stwierdzającego, że każdy kraj europejski może stowarzyszyć się z EWG. Zgoda na podjęcie negocjacji w tej sprawie oznaczała akceptację przez EWG europejskiego charakteru Turcji. Negocjacje przerwał zamach stanu w 1960 r. Podjęto je w 1962 r., jednak ich zakończenie opóźnił opór części tureckich elit rządowych, niechętnych ograniczeniu suwerenności państwowej.

Akt o stowarzyszeniu podpisano 12 września 1963 r. w Ankarze. W trakcie negocjacji strona turecka bezskutecznie próbowała wprowadzić do porozumienia zapis o dacie przyjęcia Turcji do EWG po spełnieniu przez nią wymaganych warunków. W wyniku oporu Wspólnoty ostatecznie w umowie znalazło się mało zobowiązujące sformułowanie⁴⁸. Układ zawierał dwa podstawowe założenia: stopniowe ustanowienie unii celnej oraz zbliżenie w polityce ekonomicznej Turcji do państw sygnatariuszy. Okres adaptacji miał trwać co najmniej dwadzieścia dwa lata. Składał się z trzech etapów: przygotowawczego (5–9 lat), przejściowego (12 lat) i końcowego⁴⁹. Proces ten miała nadzorować specjalnie powołana w tym celu Rada Stowarzyszeniowa.

Z powodu trudności w realizacji postanowień aktu o stowarzyszeniu w listopadzie 1970 roku został podpisany dodatkowy protokół o rozpoczęciu drugiego etapu stowarzyszenia Turcji z EWG, który przedłużono z 12 do 22 lat. Dodatkowy protokół miał wejść w życie 1 stycznia 1973 r.⁵⁰ Ważnym elementem dodatkowego protokołu był zapis zakładający przyjęcie przez Turcję w końcowym etapie europejskiej polityki rolnej i w efekcie rozszerzenie umowy na artykuły rolne. W ciągu pierwszych trzech lat wprowadzanie w życie dodatkowego protokołu przebiegało zgodnie z planem⁵¹. W 1976 r. zaczęło jednak napotykać opóźnienia i problemy⁵². W 1977 i 1978 r. Turcja powołując się na artykuł 60. protokołu dodatkowego, gwarantującego ogólne zabezpieczenie swoich interesów, odłożyła przewidzianą redukcję taryf oraz poprosiła o podpisanie nowej umowy, zakładającej eksport do EWG tureckich produktów rolnych i tekstyliów na korzystniejszych zasadach oraz zwiększoną pomoc finansową Wspólnoty. Turcja znajdowała się wówczas w głębokim kryzysie ekonomicznym, a także borykała się z terroryzmem skrajnej prawicy i lewicy. Dlatego w lipcu 1980 r. EWG zdecydowała się wspomóc Turcję i podpisać nowy protokół o stowarzyszeniu, przewidujący stopniowe obniżenie ceł na tureckie artykuły rolne, umiarkowane powiększenie dostępu tureckiej siły roboczej do europejskiego rynku pracy oraz pomoc finansową w wysokości 600 mln ecu. Turcja ogłosiła wówczas po raz pierwszy w historii, że zamierza na jesieni złożyć aplikację o pełne członkostwo. Wprowadzenie w życie nowego porozumienia oraz zgłoszenie kandydatury tureckiej

nie nastąpiło ze względu na wojskowy zamach stanu we wrześniu 1980 r.

Integracja ekonomiczna Turcji z EWG w latach 1963–1980 nie była udana. Znacznie wzrósł udział EWG w imporcie tureckim (1963 r. – 29%, 1971 r. – 42%), nie nastąpił natomiast identyczny wzrost udziału EWG w eksporcie tureckim. Wręcz przeciwnie, powstał znaczny deficyt handlowy. Najważniejszą przyczyną niepowodzenia była olbrzymia – znacznie większa niż dzisiaj – przepaść oddzielająca EWG od Turcji⁵³. Ponadto w tureckiej polityce gospodarczej dominowały wówczas koncepcje interwencjonistyczne i protekcyjnistyczne. Rząd turecki miał roszczeniowe podejście do EWG. Turcja liczyła, że stowarzyszenie przyniesie przyspieszenie rozwoju gospodarczego dotowanego przez EWG. Ankara żądała od EWG jednostronnego otwarcia przy utrzymaniu ochrony własnego rynku. Postawa Turcji wynikała z jej kłopotów gospodarczych związanych z konsekwencjami kryzysu naftowego w 1973 r. Z drugiej strony EWG sama borykająca się z rosnącym bezrobociem i problemami ekonomicznymi nie była zainteresowana otwarciem rynku na tanie produkty i siłę roboczą z Turcji.

W reakcji na łamanie praw człowieka przez reżim wojskowy Komisja Wspólnot Europejskich zawiesiła realizację protokołu z 1980 r. oraz wstrzymała pomoc finansową dla Turcji. W styczniu 1982 r. Bruksela zawiesiła stowarzyszenie. Presja EWG odniosła skutek. Junta zgodziła się na przeprowadzenie częściowo wolnych wyborów w 1983 r. W ich wyniku do władzy doszła umiarkowana opozycja z Turgutem Ozalem na czele. EWG i Turcja wznowiły stosunki we wrześniu 1986 r. Natomiast 14 kwietnia 1987 r. Turcja oficjalnie zgłosiła swoją kandydaturę na członka Unii Europejskiej. W tym samym roku przeprowadzono wolne wybory. Nagrodą ze strony EWG było przywrócenie we wrześniu 1988 r. stowarzyszenia. Rząd Ozala, aby przekonać EWG do tureckiej kandydatury, w styczniu 1987 r., zaakceptował możliwość skarżenia przez obywateli tureckich państwa przed Trybunałem w Strasburgu. Natomiast po zgłoszeniu kandydatury parlament ratyfikował konwencje ONZ i Europejską przeciw torturom i nieludzkiemu traktowaniu oraz zniósł zakaz uczestnictwa w życiu politycznym wobec polityków tureckich aktywnych w latach 70. Przegłosowano także zmiany w kodeksie karnym⁵⁴.

Złożenie przez Turcję podania o przyznanie statusu kandydata było związane z zachodzącymi wówczas w Turcji przemianami ekonomicznymi, stwarzającymi sprzyjające warunki dla zacieśnienia współpracy ekonomicznej między Turcją i EWG. Reżim wojskowy wkrótce po zamachu rozpoczął historyczne reformy liberalizacyjne w gospodarce tureckiej, kontynuowane przez Ozala. Najważniejszym ich elementem było otwarcie tureckiej gospodarki na świat. W latach 80., w wyniku rosnącej konkurencyjności zliberalizowanej gospodarki tureckiej wzrósł udział eksportu do państw EWG. W 1991 r. stanowił on 54%⁵⁵ eksportu tureckiego, zaś import z EWG 49%. Pod względem procentowym nie zmniejszył się tak znacząco deficyt Turcji w handlu z EWG, choć był łagodzony przez wyraźny wzrost liczby turystów z krajów EWG odwiedzających Turcję.

Komisja Europejska 18 grudnia 1989 r. negatywnie oceniła wniosek Turcji o przyznanie statusu kandydata. Nowym czynnikiem utrudniającym relacje Turcji z EWG na płaszczyźnie politycznej stało się przyjęcie do niej w 1981 r. Grecji, która była od wielu lat w poważnym konflikcie z Ankarą. Najważniejszymi argumentami przeciw przyznaniu Turcji statusu kandydata były: kwestia Cypru, spory terytorialne z Grecją, członkiem EWG, nieprzestrzeganie praw człowieka oraz stan gospodarki tureckiej. Kluczowe znaczenie miała kwestia nieprzestrzegania praw człowieka związana z toczącą się od 1984 r. wojną w południowo-wschodniej Turcji z partyzantką kurdyjską z PKK. Turcja została jednak uznana za potencjalnego kandydata, czyli państwo europejskie. W tym samym czasie wniosek Maroka został odrzucony, gdyż Komisja uznała je za państwo nieeuropejskie. Decyzji UE towarzyszyło odblokowanie pomocy finansowej oraz opracowanie przez Komisję przedstawionego w czerwcu 1990 r. planu pogłębienia relacji z Turcją, znanego jako Pakiet Matutesa⁵⁶. Nie został on zaakceptowany przez Radę EWG ze względu na wето Grecji.

W 1991 r. w trakcie wojny w Zatoce Perskiej rząd turecki odegrał bardzo ważną rolę w koalicji antyirackiej. Prezydent Ozal liczył, że nagrodą będzie pozytywne rozpatrzenie kandydatury tureckiej. Dlatego jego ugrupowanie przegłosowało prodemokratyczne zmiany do kodeksu karnego⁵⁷ oraz zniósł słynne prawo 2932 z 1983 r., zakazujące

jakichkolwiek form działalności w języku innym niż turecki⁵⁸. Odpowiedzią Brukseli był „Program Roboczy”, opracowany przez Komisję Europejską w styczniu 1992 r., który był kontynuacją Pakietu Matutesa. Najważniejszym jego elementem było zawarcie unii celnej do 1995 r.⁵⁹

Stosowna umowa w tej kwestii została podpisana w marcu 1995 r. na posiedzeniu Rady Stowarzyszeniowej Turcja–UE. Jednak Parlament Europejski uzależnił ratyfikację unii od przegłosowania przez Turcję poprawek do konstytucji poszerzających wolność działania stowarzyszeń i związków zawodowych, zmiany prawa antyterrorystycznego oraz uwolnienia aresztowanych posłów partii kurdyjskiej. Turcja starała się przekonać UE do ratyfikacji unii, strasząc Brukselę perspektywą wzrostu dalszego poparcia dla fundamentalistów islamskich, którzy uzyskali wówczas najlepszy rezultat w historii.

W odpowiedzi turecki parlament przegłosował 17 poprawek⁶⁰, co przekonało Parlament Europejski do ratyfikacji unii celnej. Nawet Grecja wycofała swoje weto wobec unii, w zamian za zapewnienie rozpoczęcia rokowań w sprawie przyjęcia do Unii Europejskiej Cypru mimo braku porozumienia między cypryjskimi Grekami i Turkami. Takie rozwiązanie oznaczało utratę przez UE głównego narzędzia nacisku na stronę grecką poprzez uzależnienie członkostwa Cypru od wcześniejszego porozumienia z cypryjskimi Turkami.

W efekcie 1 stycznia 1996 r. weszła w życie unia celna między Turcją i UE. Wprowadzenie w życie unii celnej miało nastąpić w ciągu pięciu lat. W tym czasie miał je nadzorować powołany specjalnie w tym celu Wspólny Komitet Unii Celnej. Zasady unii celnej objęły nie tylko produkty przemysłowe i przetwory spożywcze, lecz także harmonizację zasad konkurencji i technicznej legislacji, ochronę praw autorskich i likwidację monopolu. Unia celna doprowadziła do wzrostu wymiany handlowej między UE i Turcją w liczbach bezwzględnych, lecz nie zmniejszyła deficytu tureckiego w handlu z UE. Turcja w ciągu pięciu lat nie wprowadziła w pełni wszystkich postanowień unii celnej⁶¹. Turcja jest jedynym krajem, który zawarł z UE unię celną i nie zaczął negocjacji akcesyjnych. Taka sytuacja oznacza, że Turcja otworzyła swój rynek na rynki unijne w tym samym stopniu co państwa kandydujące, lecz przy znacznie mniejszej pomocy finansowej ze strony UE⁶². Turcja traktowała unię celną

przede wszystkim jako etap w drodze do pełnego członkostwa, natomiast Bruksela jako rodzaj substytutu.

W tym okresie relacje turecko-unijne znalazły się w zupełnie nowej sytuacji, gdyż po upadku bloku sowieckiego pojawiła się kwestia rozszerzenia UE na wschód. Odmienny stosunek Brukseli do państw Europy Środkowo-Wschodniej z jednej strony i Turcji z drugiej unaoczniał podejście UE do aspiracji europejskich Ankary. Kluczową różnicą była przewaga wsparcia i pewności członkostwa nad stawianiem warunków w przypadku podejścia UE wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej, podczas gdy w stosunku do Turcji nadal dominowało stawianie warunków przy utrzymaniu niepewności co do członkostwa. Nie da się tego wytłumaczyć wyłącznie stanem przestrzegania praw człowieka w Turcji. Najbardziej jaskrawo różnicę tę widać na przykładzie Słowacji, której system demokratyczny do końca 1998 r. nie spełniał kryteriów politycznych UE. Mimo to w latach 90. Unia nie odebrała Słowacji pomocy finansowej, zaś w 1997 r. przyznała jej status kandydata. Równie jaskrawo różnicę w podejściu UE do Turcji widać, gdy porównamy pomoc finansową dla Turcji i państw Europy Środkowo-Wschodniej przyznaną przed uzyskaniem przez nie statusu członkowskiego, która przyczyniła się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wsparcia reform w krajach postkomunistycznych. W latach 1990–1996 UE przygotowała dla zamieszkanego przez ponad 100 milionów mieszkańców państwa postkomunistyczne pomoc w wysokości 13,2 mld euro. Podczas gdy w latach 1964–1995 Turcja, licząca ok. 60 mln mieszkańców, uzyskała w ramach pomocy z Brukseli nieco ponad 1 mld euro.

Pod koniec 1997 r. na szczycie w Luksemburgu UE miała podjąć decyzję o przyznaniu statusu kandydata państwom, które złożyły podania w tej sprawie. Turcja postanowiła przekonać do siebie Brukselę kolejnymi poprawkami do prawa o sądach bezpieczeństwa państwowego⁶³, przegłosowanymi w marcu 1997 r. W lipcu 1997 r. Komisja Europejska wydała dokument „Agenda 2000”, w którym przedstawiła strategię rozszerzenia Unii. Jej autorzy podzielili państwa starające się o uzyskanie statusu kandydata na dwie grupy. Państwa z pierwszej grupy miały uzyskać status kandydata i rozpocząć negocjacje wkrótce po szczycie. Druga grupa także miała uzyskać

status kandydatów, lecz negocjacje z nimi miały rozpocząć się po kilku latach. Turcja jako jedyna nie znalazła się w żadnej z grup. „Agenda” odrzucając kandydaturę turecką, powoływała się na tak zwane kryteria kopenhaskie, które ustalono na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Kryteria te stwierdzały, że warunkiem uzyskania statusu kandydata są: stabilne instytucje demokratyczne, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i praw mniejszości etnicznych, istnienie gospodarki wolnorynkowej i zdolność do realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa. W przypadku Turcji najważniejsze znaczenie miała kwestia łamania praw człowieka i dyskryminacja prawna Kurdów, ograniczenia wolności słowa i zgromadzeń oraz niedoskonałość ustroju demokratycznego. Turcja próbowała w ostatniej chwili wpłynąć na decyzję UE. W grudniu 1997 r. tuż przed szczytem w Luksemburgu parlament turecki przegłosował ustawy, które miały przyczynić się do likwidacji zjawiska stosowania tortur przez policję. Jednak na szczycie UE wprowadziła w życie rekomendacje Komisji i przyznała status kandydata wszystkim państwom aspirującym, oprócz Turcji. Choć zarazem kolejny raz potwierdziła możliwość przystąpienia Turcji do UE.

Po szczycie doszło do najpoważniejszego w historii kryzysu w relacjach turecko-unijnych. Oburzenie Ankarę wywołało włączenie Słowacji do drugiej grupy państw, z którymi negocjacje miały rozpocząć się później. Rozgoryczenie Turków wywołała także deklaracja Helmuta Kohla, kanclerza Niemiec, najważniejszego członka UE, który stwierdził, że Turcja nigdy nie stanie się członkiem UE, gdyż nie jest państwem europejskim pod względem kulturowym. W ten sposób Kohl postawił pod znakiem zapytania ponad 40-letnią politykę UE wobec Turcji, uznając ją za potencjalnego członka UE. Ankarę zamroziła częściowo kontakty z UE i próbowała szantażować Unię zablokowaniem procesu rozszerzania NATO. W czerwcu 1998 r. na szczycie w Cardiff Unia, aby odbudować stosunki z Turcją, postanowiła, że mimo nieprzyznania Ankarze statusu kandydata zostanie przygotowany turecki „Regularny Raport na temat stanu przygotowań do członkostwa”, identyczny jak w przypadku państw, które uzyskały status kandydatów. UE przyjęła także na szczycie w Cardiff opracowaną trzy miesiące wcześniej przez Komisję Europej-

ską „Europejską Strategię dla Turcji”, zakładającą przyjęcie *acquis* przez Turcję oraz rozciągnięcie unii celnej na sektor usług i rolnictwo. Turcja odpowiedziała w lipcu 1998 r. dokumentem pod tytułem „Strategia na rzecz rozwoju relacji pomiędzy Turcją i Unią Europejską. Propozycje Turcji”, ogólnie zgodnym z linią „Strategii” UE. Decyzja szczytu w Luksemburgu była jedną z przyczyn wzrostu w Turcji nastrojów antyzachodnich i nacjonalistycznych. W efekcie w 1999 r. dobry rezultat wyborczy uzyskała nacjonalistyczna Partia Ruchu Narodowego (MHP), bez której udziału nie mogła powstać koalicja rządowa.

Do połowy lat 80. kwestia członkostwa Turcji nie była tematem poważnej dyskusji, gdyż różnice cywilizacyjne oddzielające EWG od Turcji były zbyt duże. Bruksela starała się utrzymać związek z Turcją ze względu na zimną wojnę. Zgłoszenie przez Turcję w 1987 r. swojej kandydatury było powiązane z przemianami ekonomicznymi zachodzącymi w Turcji w latach 80. Poważna debata na temat członkostwa Turcji rozpoczęła się w latach 90., gdy pojawiła się kwestia przyjęcia do UE państw postkomunistycznych. Najważniejsze zastrzeżenie UE wobec kandydatury Turcji – łamanie na dużą skalę praw człowieka – było w pełni uzasadnione. Potwierdzały je raporty międzynarodowych i tureckich organizacji praw człowieka. Relacje Brukseli z państwami postkomunistycznymi pokazały, że UE prowadziła inną politykę wobec Ankarę, w znacznie mniejszym stopniu angażując się we wspieranie przemian demokratycznych w Turcji niż w pozostałych państwach kandydujących. Turcja, starając się przekonać UE do przyznania jej statusu kandydata przegłosowywała pewne proeuropejskie poprawki do swojego prawodawstwa, które miały na celu poprawę przestrzegania praw człowieka. Jednak ich efekt był bardzo ograniczony ze względu na toczącą się wojnę z PKK.

IV. Relacje Turcji z UE 1999–2004

W 1999 r. Komisja Europejska w drugim Regularnym Raporcie zaproponowała przyznanie Turcji statusu kandydata. To stanowisko było przejawem przekonania Brukseli, że dotychczasowa

formuła wiązania Turcji z UE poprzez unię celną wyczerpała swoje możliwości. Choć sytuacja w Turcji nie zmieniła się znacząco – parlament turecki tradycyjnie przegłosował pewne prodemokratyczne poprawki⁶⁴ – w porównaniu z 1997 r., to Ankara otrzymała 10 grudnia 1999 r. na szczycie w Helsinkach status kandydata. Decydujące znaczenie miały zwycięstwo socjaldemokracji w Niemczech w wyborach w 1998 r. oraz w mniejszym stopniu poprawa relacji Turcji z Grecją⁶⁵.

W kwietniu 2000 r. doszło po trzech latach przerwy do spotkania Rady Stowarzyszeniowej Turcja–UE, na której postanowiono powołać osiem podkomitetów, mających zająć się harmonizacją prawa tureckiego z *acquis* UE. W sierpniu i wrześniu 2000 r. Turcja przegłosowała cztery ważne konwencje międzynarodowe, teoretycznie poszerzające zakres wolności obywateli tureckich⁶⁶. W listopadzie 2000 r. Komisja przygotowała specjalnie dla Turcji „Dokument Akcesyjnego Partnerstwa”. Został on przyjęty przez UE w grudniu 2000 r. na szczycie w Nicei. Był on dokładnym opracowaniem krótko- i średnioterminowych reform legislacyjnych, które Turcja miała podjąć w celu spełnienia kryteriów kopenhaskich. Wśród nich znalazły się: poszerzenie wolności słowa, zgromadzeń, stowarzyszeń, zniesienie zakazu nauczania i posługiwania się w mediach językami innymi niż turecki, eliminacja zjawiska tortur, zwiększenie cywilnej kontroli nad armią, polepszenie funkcjonowania i zwiększenie niezależności wymiaru sprawiedliwości, zniesienie kary śmierci oraz uregulowanie sprawy Cypru. W wymiarze ekonomicznym i administracji rekomendacje Akcesyjnego Partnerstwa zakładały wprowadzenie w krótkim i średnim terminie zmian prawnych oznaczających dostosowanie prawa tureckiego do *acquis*. Odpowiedzią rządu tureckiego był wychodzący w dużym stopniu na przeciw inicjatywy unijnej „Narodowy Program”, opublikowany w marcu 2001 r.⁶⁷ W grudniu 2000 r. tuż przed szczytem UE odblokowała pomoc finansową dla Turcji, która została przekazana w ciągu kolejnych dwóch lat. Jednak na szczycie w Nicei UE nie uwzględniła Turcji – jako jedyne państwa kandydującego – przy opracowaniu podziału głosów po reformie instytucjonalnej. Jako uzasadnienie tej decyzji podano to, że Turcja nie rozpoczęła negocjacji. Decyzja oznaczała, że UE nadal nie była do koń-

ca przekonana do członkostwa Turcji. Świadczyła o tym także skala pomocy finansowej UE dla Turcji. Pomimo jej wzrostu wciąż była ona znacznie mniejsza w porównaniu z funduszami przekazanymi innym kandydatom przed rozpoczęciem z nimi negocjacji⁶⁸.

W październiku 2001 r. parlament turecki rozpoczął realizację „Narodowego Programu”, przegłosowując poprawki do konstytucji poszerzające wolność słowa⁶⁹, wprowadzając możliwość używania innych języków niż turecki w publikacjach prasowych, ograniczając możliwość delegalizacji partii politycznych⁷⁰ oraz poszerzając wpływy cywilów w Narodowej Radzie Bezpieczeństwa⁷¹. Parlament zniósł także karę śmierci w przypadku zwykłych przestępstw, jednak nie wobec działalności terrorystycznej. 27 listopada 2001 r. parlament turecki przegłosował poprawki do kodeksu cywilnego, w jego ramach nastąpiło całkowite zrównanie pozycji prawnej kobiet i mężczyzn⁷².

W grudniu 2001 r. na szczycie w Laeken UE złagodziła postanowienia Nicei, zgadzając się na udział przedstawicieli Turcji na równych prawach z innymi kandydatami w obradach Konwentu, którego zadaniem było opracowanie konstytucji Unii. Piętnastka przyjęła także pierwszy w historii jednolity dokument ramowy określający zasady udzielania Turcji pomocy finansowej. W lutym 2002 r. parlament przegłosował pierwszy „pakiet harmonizacyjny”, nazwany „mini-demokratycznym pakietem”, który ograniczył kary więzienia za działania zagrażające integralności państwa i narodu⁷³, w przypadku prawa o sądach bezpieczeństwa państwowego zmniejszono okres zatrzymania⁷⁴.

W marcu 2002 r. parlament przegłosował „drugi pakiet harmonizacyjny”, w ramach którego wprowadził poprawki do:

1. prawa o partiach politycznych, ograniczające możliwość ich delegalizacji, wcześniej przyjęte w konstytucji,
2. prawa o stowarzyszeniach⁷⁵,
3. prawa prasowego⁷⁶,
4. prawa o sądach bezpieczeństwa państwowego⁷⁷,
5. ustawy o zgromadzeniach⁷⁸.

W czerwcu 2002 r. na szczycie w Sewilli UE stwierdziła, że nowe decyzje w sprawie statusu relacji turecko-unijnych zostaną podjęte na grudniowym szczycie w Kopenhadze. W lipcu 2002 r.

parlament zniósł stan wyjątkowy w dwóch z czterech prowincji w południowo-wschodniej części kraju, zaś w listopadzie w dwóch pozostałych.

Trzeci pakiet reform został przegłosowany w sierpniu 2002 r. W przypadku prawa o stowarzyszeniach oznaczał on pewne wyhamowanie procesu reform⁷⁹. Parlament zniósł karę śmierci wobec wszystkich przestępstw, oprócz zbrodni popełnionych w trakcie wojny lub sytuacji nieuchronnego zagrożenia jej wybuchu. Przegłosował także poprawkę do prawa radiowego i telewizyjnego, legalizującą użycie w radiu i telewizji języków innych niż turecki oraz poprawkę do ustawy o edukacji, dopuszczającą możliwość nauki w językach innych niż turecki. W ramach innych poprawek poszerzono wolność słowa⁸⁰ oraz przyznano obywatelom tureckim prawo do rewizji wyroków sądowych uznanych przez Trybunał Europejski za łamiące prawa człowieka, jednak tylko wobec orzeczeń wydanych po przegłosowaniu nowelizacji.

3 listopada 2002 r. w historycznych wyborach parlamentarnych zwycięstwo odniosła umiarkowanie islamska Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), która zdobyła ponad 1/3 głosów. Dzięki niezwykle wysokiemu 10-procentowemu progowi wyborczemu i na skutek kryzysu zaufania wobec dotychczasowych elit politycznych AKP zdobyła prawie 2/3 miejsc w parlamencie. W ciągu roku rząd AKP okazał się najbardziej pronijnym rządem w historii Turcji. Wniósł on zupełnie nowy, koncyliacyjny styl prowadzenia polityki wobec UE. Wkrótce po wyborach rząd podjął wielką ofensywę dyplomatyczną w stolicach państw unijnych, próbując przekonać je do wyznaczenia na szczycie w Kopenhadze daty rozpoczęcia negocjacji. Jednak na szczycie w Kopenhadze, który odbył się w dniach 12–13 grudnia 2002 r., UE uznała, że Turcja nie jest przygotowana do rozpoczęcia negocjacji. Zdecydowała natomiast, że pod koniec 2004 r. zostanie ponownie rozpatrzona kandydatura turecka. O dalszej zmianie podejścia UE świadczyło włączenie Turcji do kilku programów unijnych oraz zawarcie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję porozumienia w sprawie zwiększenia pomocy dla Turcji do 1,05 mld euro w okresie 2004–2006. Jest to jednak nadal kwota proporcjonalnie mniejsza nawet od tej przekazanej w latach 1990–1993 państwom Europy Środkowo-Wschodniej⁸¹. Deklaracje polityków unijnych po szczycie w Kopen-

hadze pokazały, że w UE nadal istnieją silne obawy przed integracją Turcji. Ich głównymi wyrazicielami byli oprócz ugrupowań skrajnie prawicowych i populistycznych, przewodniczący Konwentu Valery Giscard d'Estaing, były prezydent Francji oraz niemiecka, opozycyjna chadecja. Po szczycie w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Giscard d'Estaing stwierdził, że jeśli Turcja stanie się członkiem UE, to Unia przestanie istnieć. Zaproponował w zamian pogłębienie specjalnych relacji z Turcją.

Po szczycie w Kopenhadze AKP zintensyfikowała reformy. W grudniu 2002 r. parlament przegłosował czwarty pakiet reform, poszerzający wolność fundacji mniejszości religijnych⁸² i wprowadzający prawodawstwo sprzyjające zwalczaniu tortur⁸³. Dziennikarze uzyskali prawo do tajemnicy dziennikarskiej. Parlament wprowadził także poprawkę do prawa o partiach politycznych, uzależniających ich delegalizację od przegłosowania tej decyzji przez 60% posłów.

Wprowadzenie w życie przegłosowanych reform napotykało opór części wojskowo-biurokratycznego establishmentu, szczególnie w kwestiach dotyczących praw mniejszości narodowych. W grudniu 2002 r. Rada Radio i Telewizji ograniczyła emisję w językach innych niż turecki wyłącznie do mediów publicznych, w niewielkim zakresie czasowym. W tym samym miesiącu weszła w życie nowelizacja ustawy o nauce języków innych niż turecki. Rozporządzenie opracowane pod wpływem Narodowej Rady Bezpieczeństwa nakładało na nią dodatkowe, znaczne ograniczenia⁸⁴. W styczniu 2003 r. parlament przegłosował piąty pakiet reform, przyznający osobom, których apelacje zostały pozytywnie rozpatrzone przez Trybunał w Strasburgu, przed przegłosowaniem poprawki, prawo do ponownego procesu. W kwietniu 2003 r. parlament powołał specjalną komisję harmonizacyjną, której zadaniem stało się nadzorowanie działalności legislacyjnej związanej z integracją europejską. W czerwcu 2003 r. parlament przegłosował szósty pakiet reform, wprowadzając poprawki do:

1. kodeksu karnego (liberalizacja kar wobec nadawców radiowych i telewizyjnych, ograniczająca możliwość ich aresztowania),
2. prawa antyterrorystycznego⁸⁵,
3. prawa o Radzie Nadzorczej, zajmującej się badaniem legalności twórczości muzycznej i audio-wizualnej⁸⁶,

4. prawa o sądach bezpieczeństwa państwowego⁸⁷,
5. ustawy regulującej kwestie nadawania imion⁸⁸.

Parlament zezwolił także prywatnym mediom telewizyjnym i radiowym na emisję w językach innych niż turecki. Część poprawek do prawa antyterrorystycznego została zawetowana przez prezydenta Ahmeta Sezera, byłego szefa Trybunału Konstytucyjnego, uznał on je za zagrażające integralności kraju. Jednak parlament odrzucił prezydenckie weto.

Pod koniec lipca 2003 r. przegłosowano siódmy pakiet reform. Najważniejszym elementem tego pakietu było znaczne ograniczenie kompetencji Narodowej Rady Bezpieczeństwa⁸⁹. Parlament przegłosował także poprawki do prawa o nauczaniu języków innych niż turecki⁹⁰, do prawa o stowarzyszeniach⁹¹, w kodeksie karnym w kwestii zwalczania tortur⁹² oraz działalności wspomagającej terroryzm⁹³, do artykułu 7 prawa antyterrorystycznego, uznając za propagandę terrorystyczną jedynie bezpośrednio „podżeganie do przemocy”, do ustawy o sądach wojskowych⁹⁴ oraz do ustawy o zgromadzeniach⁹⁵. Inne poprawki ograniczyły możliwość stosowania cenzury obyczajowej⁹⁶. Na początku listopada 2003 r. wpłynął do parlamentu „historyczny” projekt rządowy zakładający głęboką decentralizację państwa. W marcu 2004 r. po raz pierwszy w historii powstały w Turcji szkoły z kursami języka kurdyjskiego. Wkrótce telewizja i radio publicznie rozpoczną nadawanie audycji w języku kurdyjskim.

Największe problemy AKP napotkała przy próbach rozwiązania problemu cypryjskiego. W grudniu 2002 r. sekretarz generalny ONZ Kofi Annan przedstawił plan zjednoczenia wyspy przed wejściem Cypru do Unii. Jego plan zakładał utworzenie luźnej federacji republik greckiej i tureckiej, z zabezpieczeniami wkomponowanymi w system polityczny chroniącymi Turków przegłosowaniem. AKP poparła początkowo plan Annana, natomiast odrzuciły go turecka generalicja, opozycja i prezydent. Stanowisko armii tureckiej miało decydujący wpływ na zmianę zdania AKP oraz postawę negocjacyjną cypryjskich Turków. Lider cypryjskich Turków Rauf Denktasz – pomimo korzystnych dla strony tureckiej poprawek do planu oraz wielkich demonstracji cypryjskich Turków, opowiadających się za kompromi-

sem – po czterech miesiącach negocjacji ostatecznie odrzucił projekt ONZ. Dał w ten sposób alibi stronie greckiej, która także nie była zadowolona z propozycji Annana. W grudniu 2003 r. w wyborach parlamentarnych w tureckiej części Cypru siły popierające plan Annana uzyskały jedynie minimalną przewagę nad ugrupowaniami sceptycznie do niego nastawionymi. W efekcie powstał rząd łączący dwie partie o odmiennych stanowiskach w tej sprawie. Natomiast uregulowanie kwestii cypryjskiej zyskało na znaczeniu w staraniach europejskich Turcji. W Regularnym Raporcie z 2003 r. oceniającym kandydaturę turecką po raz pierwszy w sposób tak zdecydowany podkreślono, że jednym z kluczowych kryteriów rozpoczęcia negocjacji z Turcją pozostaje rozwiązanie przez Ankarę problemu cypryjskiego. W lutym 2004 r. rozpoczęły się negocjacje między cypryjskimi Turkami i Grekami. Obie strony zgodziły się, aby w razie braku kompromisu plan Annana z poprawkami wprowadzonymi przez sekretarza generalnego ONZ został poddany pod głosowanie w referendum.

Główną przyczyną przyznania Turcji statusu kandydata na szczycie w Helsinkach była obawa, wynikająca z jej znaczenia strategicznego, przed odepchnięciem jej od Europy. Przyznanie Turcji statusu kandydata było ważną decyzją, oznaczało bowiem, że jeśli Turcja poprawi stan gospodarki i przestrzegania praw człowieka, to UE nie będzie mogła nie rozpocząć z nią negocjacji, nie narażając swojej wiarygodności na arenie międzynarodowej. Prawdopodobnie gdyby Unia odrzuciła po raz trzeci kandydaturę Turcji, proces integracji uległby niemal zupełnemu zahamowaniu.

Relacje Turcji z UE po Helsinkach uzyskały nową jakość. W podejściu Unii do Turcji wsparcie dla procesu dostosowywania znacząco wzrosło, szczególnie po szczycie w Kopenhadze w 2002 r. Procesowi reform proeuropejskich sprzyjały wewnętrzne zmiany, jakie zaszły w Turcji po 1999 r. Zwycięstwo wojsk tureckich i aresztowanie lidera PKK Abdullaha Ocalana spowodowało zmniejszenie przypadków łamania praw człowieka oraz stworzyło warunki dla akceptacji przez elity tureckie przyznania pewnej autonomii kulturalnej ludności kurdyjskiej. Ewolucja tureckich islamistów i pojawienie się AKP stworzyło warunki dla

zmniejszenia napięć między świeckimi i „mużłmańskimi” elitami. Zwycięstwo AKP w wyborach parlamentarnych w 2002 r. spowodowało powstanie stabilnego rządu, który uznał dostosowanie prawodawstwa tureckiego do wymogów unijnych za priorytet. Natomiast głęboki kryzys finansowy (2000–2001) wymusił rozpoczęcie koniecznych reform. Ich kontynuacja stworzy warunki dla wejścia Turcji na stabilną i długotrwałą drogę rozwoju⁹⁷. Proces reform proeuropejskich spowodował aktywizację organizacji pozarządowych⁹⁸. Najważniejszym wydarzeniem mogącym oznaczać początek nowego zjawiska zagrażającego integracji Turcji były zamachy bombowe w Stambule w listopadzie 2003 r., których autorstwo przypisała sobie al-Qaida oraz tureccy ekstremiści islamscy⁹⁹.

Wprowadzanie reform dostosowujących Turcję do standardów unijnych ma charakter ewolucyjny i napotka przeszkody. W latach 1999–2002 determinację rządu tureckiego ograniczały różnice wewnątrz koalicji, szczególnie konieczność włączenia do niej nacjonalistycznej MHP. Od momentu przejścia władzy przez AKP reformy napotykały pewien opór wojska oraz prezydenta. Stosunek armii do reform był jednak ogólnie pozytywny. Większość generalicji, w tym szef sztabu gen. Hilmi Ozkok, uważa wejście Turcji do UE za zgodną z linią Kemala Atatürka i jest gotowa zaakceptować samoograniczenie własnej pozycji, lecz obawia się o konsekwencje tego kroku dla integralności (kwestia kurdyjska) i świeckiego charakteru państwa. Paradoks Turcji polega na tym, że rozpoczęcie gruntownych reform wymagało dojścia do władzy siły politycznej odwołującej się w pewnym stopniu do islamu. Ta sytuacja sprawia, że armia odnosi się do AKP z podejrzliwością, obawiając się, że jej celem jest obalenie świeckiego charakteru państwa¹⁰⁰. Pod koniec 2003 r. doszło do pewnych napięć między AKP i armią w kwestii pozycji religii w życiu publicznym¹⁰¹.

Kluczowe znaczenie dla rozpoczęcia negocjacji Turcji z UE ma praktyczne wprowadzanie w życie na poziomie lokalnym przegłosowanych reform. W listopadzie 2003 r. Komisja Europejska opublikowała piąty Regularny Raport na temat Turcji. Komisja zauważyła pierwsze pozytywne efekty wprowadzania w życie do-

tychczas przegłosowanych reform¹⁰². Raport stwierdza jednak, że Turcja musi kontynuować reformy legislacyjne, szczególnie w kwestii cywilnej kontroli nad armią¹⁰³, dalszego poszerzenia wolności słowa, stowarzyszeń¹⁰⁴, zgromadzeń i religii¹⁰⁵ oraz niezależności systemu sądowego¹⁰⁶. Uznaje także, że nie nastąpiła w pełni satysfakcjonująca implementacja przegłosowanych reform¹⁰⁷. Ocena UE jest zgodna z analizami tureckich i międzynarodowych organizacji praw człowieka. Według nich w 2003 r. doszło do poprawy ich przestrzegania, lecz jest ona nadal niewystarczająca¹⁰⁸.

Wyraźne uzależnienie przez Brukselę rozpoczęcia negocjacji od uregulowania kwestii cyprijskiej stwarzają szansę na rozwiązanie tego problemu przed majem 2004 r.

W 2004 r. nastąpi przegłosowanie kolejnych proeuropejskich reform legislacyjnych¹⁰⁹. Przestrzeganie praw człowieka ulegnie poprawie, nie osiągnie jednak w pełni satysfakcjonującego poziomu przed grudniem 2004 r. Na zadowalające rezultaty trzeba bowiem poczekać dłuższy czas. Dlatego w grudniu 2004 r.¹¹⁰ Unia Europejska stanie przed alternatywą, czy nagrodzić Turcję za dotychczasowe postępy i rozpocząć z nią negocjacje, zaś w ich trakcie pomóc Ankarze we wprowadzeniu do końca w życie reform legislacyjnych, czy też przesunąć decyzję w tej sprawie o rok lub dwa.

W okresie 1999–2004 Turcja w umiarkowanym zakresie dostosowała prawo do *acquis*¹¹¹. Nie może to jednak zostać uznane przez Brukselę za przyczynę nierozpoczęcia negocjacji z Ankarą. W przypadku wszystkich państw kandydujących ten proces nabrał tempa dopiero po otwarciu rozdziałów negocjacyjnych.

Adam Balcer

¹ Ludność Turcji stanowi już dzisiaj 70% populacji pozostałych 12 kandydatów.

² Obecnie populacja Turcji jest mniejsza niż Niemiec, lecz w ciągu najbliższych 15–20 lat ze względu na wyższy przyrost naturalny społeczeństwa tureckiego prześcignie niemiecką. Według prognoz demograficznych przed 2020 r. populacja Turcji będzie liczyła około 80 milionów.

³ Część europejska Turcji stanowi jedynie 5% powierzchni kraju. Mieszka w niej ponad 10% populacji.

⁴ Według Eurobarometru nr 58 (jesień 2002) 49% mieszkańców UE było przeciwnych integracji Turcji, natomiast popierało ją 32%. Więcej przeciwników niż zwolenników miały kandydaty Rumunii (45% – przeciw, 35% – za), Bułgarii (40% – przeciw, 38% – za) i Słowenii (40% – przeciw, 39% – za). Kandydatura Polski miała 34% przeciwników i 48% zwolenników. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

⁵ Więzy zachodniej Anatolii z Europą były bliższe niż innych, nieeuropejskich regionów pogranicznych. Można przypuszczać, że argument geograficzny wobec europejskich aspiracji Turcji byłby znacznie rzadziej używany, gdyby Turcy nie byli wyznawcami islamu.

⁶ Osmańska część Europy stała się rdzeniem Imperium. W europejskiej części znajdowała się stolica imperium Istanbuł/Konstantynopol. Bałkany były jego najbogatszym regionem. Pochodziła z nich większość elit. Znaczna część Turków to potomkowie nawróconych na islam uchodźców i imigrantów z Bałkanów oraz Greków zamieszkujących Anatolię. Imperium Osmańskie było w pewnym stopniu kontynuacją cesarstwa wschodniorzymskiego (Bizancjum). Dynastia Osmanów używała tytułu cesarzy rzymskich oraz nazwy Rzymianie na określenie samych siebie. Jednym z jej celów była odbudowa cesarstwa rzymskiego, w tym przypadku muzułmańskiego. Bernard Lewis, *The Muslim Discovery of Europe*, London 2000, s. 29–31.

⁷ W XVII wieku doszło do osłabienia władz centralnych Imperium, co spowodowało, że społeczeństwo uzyskało większą podmiotowość. Według Bernarda Lewisa w tym okresie podmiotowość społeczeństwa Imperium Osmańskiego była zbliżona do pozycji społeczeństwa w niektórych zachodnich monarchiach absolutnych, np. Francji. Bernard Lewis, *Muzułmański Bliski Wschód*, Warszawa 2003, s. 118.

⁸ Warto jednak dodać, że „w pierwszej połowie XVI wieku klasyczny system osmański osiągnął szczyt swojej chwały i nie należy się zbytnio dziwić, że ówczesni obserwatorzy europejscy widzieli w nim model wydajnego, scentralizowanego absolutyzmu. [...] wyczekiwali [obserwatorzy – AB] nowego, europejskiego wieku oświeconego królewskiego despotyzmu w państwie narodowym i widzieli w Turcji paradigmat zdyscyplinowanej współczesnej monarchii”. *Ibid.*, s. 118.

⁹ Celem Imperium Osmańskiego do końca XVII wieku był podbój jak największej części Europy oraz wprowadzenie tam zasad szariat. Ekspansja turecka napotkała opór przede wszystkim monarchii Habsburgów i Wenecji. Wojny między nimi i Osmanami przybierały charakter konfliktów religijnych. Imperium Osmańskie współpracowało jednak w ich trakcie z europejskimi, chrześcijańskimi rywalami swoich przeciwników, np. z Francją.

¹⁰ Według sondażu przeprowadzonego pod koniec grudnia 2003 r. przez liberalną gazetę *Milliyé*, dla prawie 40% Turków UE jest „klubem chrześcijańskim”, blisko 22% nie ma pojęcia, kiedy Turcja zostanie członkiem UE, zaś 18% nie wierzy, że Turcja kiedykolwiek stanie się członkiem UE. W przypadku społeczeństw pozostałych państw kandydujących takie obawy były bardzo ograniczone. Według Eurobarometrów krajów kandydujących z lat 2002–2003, 34–38% Turków zadeklarowało, że raczej nie ufa Unii. Porównywalny brak zaufania występował tylko w Estonii (32–37%) i w mniejszym stopniu na Łotwie i w Malcie oraz w państwach „Piętnastki” 37–38%. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm

¹¹ Według Eurobarometru 2003.04 spośród krajów kandydujących tylko Turcy w ramach trzech najpoważniejszych zagrożeń w budowie zjednoczonej Europy wymienili utratę tożsamości (51%) oraz języka (53%). (Obawa utraty tożsamości została także wymieniona przez 48% Cypryjczyków). Warto jednak dodać, że ogólne poczucie obaw Turków przed konsekwencjami budowy zjednoczonej Europy było na średnim poziomie w porównaniu z pozostałymi kandydatami. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2003/2003.4_full_report_final.pdf

¹² W latach 70–90. duża część mieszkańców tych regionów przeniosła się do miast w zachodniej części kraju.

¹³ W ostatnim Eurobarometrze, badaniu opinii publicznej UE i państw kandydujących 2003.03, 45% Turków zadeklarowało, że identyfikują się wyłącznie z własną tożsamością narodową, natomiast 52% w jakimś stopniu identyfikuje się z tożsamością europejską. Większą identyfikację wyłącznie z tożsamością narodową wykazali m.in. Brytyjczycy, Hiszpanie, Grecy, a spośród państw kandydujących Węgrzy. Jednak na pytanie: „czy jesteś dumny ze swojej europejskości?” w badaniach przeprowadzonych na wiosnę 2002 r. „tak” odpowiedziało 92% Węgrów i jedynie 47% Turków („nie” – odpowiedziało 42%). Jedynie Brytyjczycy byli mniej dumni ze swej europejskości niż Turcy. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

¹⁴ Pierwszym przejawem tej tendencji było uznanie Turcji po wojnie krymskiej (1853–1856), podczas której po raz pierwszy w historii duże siły zachodnie (Francja, Wielka Brytania) wspólnie z tureckimi walczyły z armią innego państwa chrześcijańskiego (Rosja), za członka Świętego Przymierza. Ta decyzja oznaczała odmienne traktowanie Turcji niż innych państw muzułmańskich.

¹⁵ Cypr ma strategiczne znaczenie jako rodzaj naturalnego lotniskowca we wschodniej części Morza Śródziemnego. Wyspa jest zamieszkała w prawie 80% przez Greków i ponad 20% przez Turków. W latach 50.–70. Grecy dążyli do zjednoczenia wyspy z Grecją, natomiast Turcy przeciwstawili tej idei koncepcję podziału wyspy. W 1974 r., gdy doszło na wyspie do wojskowego zamachu stanu pod hasłem zjednoczenia wyspy z Grecją nastąpiła interwencja armii tureckiej. Na zajętych przez nią terytorium powstała w 1983 r. Turecka Republika Północnego Cypru (KKTC), uznana jedynie przez Turcję.

¹⁶ Zwolennicy kandydaty Turcji podkreślają, że integracja tego kraju z UE znacznie zwiększy możliwości prowadze-

nia przezeń aktywnej polityki zagranicznej w wymienionych regionach.

¹⁷ W latach 1971–1980 funkcjonowało w Turcji 10 gabinetów rządowych.

¹⁸ W 1978 r. w starciach między radykalnymi organizacjami lewicowymi i prawicowymi zginęło 1,5 tys. osób.

¹⁹ Armia jest najbardziej szanowaną instytucją w Turcji. Cieszy się zaufaniem 80% społeczeństwa. Dla porównania religijni liderzy cieszą się zaufaniem jedynie 32% Turków.

²⁰ Warto podkreślić, że proces budowy nowoczesnego narodu tureckiego nie był łatwy. Na początku lat 20. społeczność muzułmańska Turcji była znacznie bardziej mieszana etnicznie niż obecnie. Duża część ludności nietureckiej, pochodzącej z Bałkanów, Kaukazu oraz anatolijskich muzułmanów została zasymilowana w ramach kultury tureckiej.

²¹ Problem kurdyjski jest jednym z najbardziej skomplikowanych w Eurazji. Kurdowie są największym narodem na świecie bez własnego państwa (ponad 20 milionów). Mieszkają w czterech państwach o złożonej strukturze etnicznej i religijnej (Iran, Irak, Syria, Turcja), w każdym z nich stanowią znaczną część populacji. W wielu regionach żyją w przemieszaniu z sąsiednimi narodami. Udział procentowy Kurdów w ramach populacji Turcji będzie rósł z powodu ich wyższego przyrostu naturalnego.

²² Od lat 60. trwa wielka migracja Kurdów do ośrodków miejskich w zachodniej Turcji. W jej wyniku niemal połowa Kurdów tureckich mieszka poza południowo-wschodnią Turcją. Obecne trendy migracyjne oznaczają, że wkrótce większość tureckich Kurdów będzie żyła w zachodniej Turcji.

²³ W przypadku strony rządowej chodziło o pacyfikację wiosek sprzyjających PKK, podczas których ginęła ludność cywilna oraz stosowanie tortur wobec jej sympatyków. Wojna z kurdyjską partyzantką nie przybrała jednak formy otwartego konfliktu etnicznego. Przyczyniły się do tego głębokie podziały wewnętrzne społeczeństwa kurdyjskiego związane z silnymi strukturami rodowymi (relatywnie duże poparcie dla strony rządowej), łagodzący wpływ wspólnoty religijnej, istnienie licznych małżeństw mieszanych, duży stopień integracji ludności pochodzenia kurdyjskiego w ramach społeczeństwa tureckiego, przejawiające się akceptacją integralności kraju. (Kurdem z pochodzenia był na przykład prezydent Turgut Ozal).

²⁴ Według badań przeprowadzonych przez Pew Research Center pod koniec zeszłego roku 73% Turków uważa, że religia powinna być oddzielona od państwa. Dla porównania z tą opinią zgadza się 65% Polaków, 33% Pakistańczyków i 24% Jordańczyków. 63% Turków uważa także, że rola religii w nauczaniu szkolnym powinna być ograniczona. Taką opinię podzieliło jedynie 26% Jordańczyków i 27% Pakistańczyków. Z drugiej strony 85% Turków zadeklarowało, że religia odgrywa ważną rolę w ich życiu prywatnym. Według sondaży tureckich ośrodków badań opinii publicznej postu w trakcie całego Ramadanu nie przestrzega około 35% badanych, zaś regularnie pięć razy dziennie modli się około 30% Turków. Turków różni od większości muzułmanów także stosunek do pozycji kobiet w społeczeństwie. Blisko 70% Turków nie ma zastrzeżeń do równej pozycji kobiety w ramach rodziny (praca poza domem, równy podział obowiązków). Dla porównania z taką opinią zgadza się jedynie

14% Jordańczyków i 33% Pakistańczyków.

<http://people-press.org>

²⁵ Główną ogniskową napięć stała się kwestia noszenia chust przez studentki i urzędniczki oraz statusu uczniów średnich szkół religijnych. 91% Turków uważa, że kwestia noszenia chusty przez kobiety jest prywatną sprawą. Z tą opinią zgodziło się 52% Pakistańczyków i 60% Jordańczyków. Według przeprowadzonych w zeszłym roku badań ponad 60% Turków uważa, że urzędniczki państwowe powinny mieć prawo do noszenia chust. Identyczne prawo 75% Turków przyznało uczennicom i studentkom. Strona internetowa Pew Research Centre, <http://people-press.org>; strona internetowa gazety *Turkish Daily News*, http://www.turkishdailynews.com/old_editions/2003.htm

²⁶ Funkcjonowanie systemu demokratycznego w Turcji w odróżnieniu od państw arabskich było wentylem bezpieczeństwa, w którym mogło znaleźć ujście niezadowolone środowisk islamskich.

²⁷ Według badacza islamu Gillesa Kepela w ramach środowisk fundamentalistycznych istnieją dwa nurty pobożnego, konserwatywnego drobnomieszczaństwa i radykalnej biedoty miejskiej. Napięcia między nimi według Kepela ograniczały potencjał Refah. Gilles Kepel, *Święta wojna. Ekspansja i upadek fundamentalizmu islamskiego*, Warszawa 2003.

²⁸ W 1995 r. partia Refah zdobyła ponad 20% głosów. Nie głosowali na nią wyłącznie fundamentaliści. Refah jako partia występująca przeciw establishmentowi zdobyła głosy biednego elektoratu niezadowolonych.

²⁹ Interwencja armii oraz delegalizacja Refahu w 1998 r. i Fazoletu w 2001 r. zostały przyjęte przez UE zaniepokojeniem, lecz nie spotkały się z poważną krytyką. W 2001 r. Trybunał w Strasburgu uznał ich delegalizację niewielką większością głosów składu sędziowskiego za zgodną z prawem.

³⁰ W 1998 r. partia Refah deklaratywnie poparła integrację Turcji z UE.

³¹ Wojskowa junta po zamachu stanu, aby osłabić wpływy skrajnej lewicy oraz kurdyjskich nacjonalistów i wzmocnić jedność państwa, z przychylnością traktowała ideę „turecko-islamskiej syntezy”, uznającej islam sunnicki za ważny element tureckiej tożsamości narodowej. Władze zaczęły wspierać islam sunnicki. W efekcie nastąpił wzrost samowiedomości alewitów, co zaowocowało pojawieniem się żądań autonomii z ich strony i zaostrzeniem relacji z sunnitami (zamieszki, pogromy).

³² W 2002 r. 33% populacji Turcji utrzymywało się z rolnictwa, w Rumunii blisko 38%. Około 15% dorosłych mieszkańców Turcji jest analfabetami. Największy współczynnik analfabetyzmu w państwach UE i kandydackich przypada Portugalii, w której nie umie czytać i pisać 7,5% populacji. Przewidywana długość życia w Turcji wynosi 70,1 lat (w Bułgarii, Rumunii i na Litwie – 70,5). Na 1000 dzieci urodzonych w Turcji przed 5 rokiem życia umiera aż 42. Dla porównania w Rumunii na 1000 dzieci poniżej 5 roku życia umiera 21. Główną przyczyną tego stanu jest najniższa wśród krajów kandydujących liczba lekarzy na 100 tys. mieszkańców, jedynie 129. W drugiej od końca Rumunii na 100 tys. mieszkańców przypada 191 lekarzy. Turcja zajmuje także ostatnie miejsce spośród krajów kandydujących

pod względem poziomu wykształcenia społeczeństwa. Indeks edukacyjny Turcji w 2001 r. opracowany przez ONZ na bazie procentu populacji ze średnim i wyższym wykształceniem wyniósł 0,77, dla porównania w Rumunii 0,88. Turcja wypada natomiast lepiej od Rumunii – choć gorzej od pozostałych kandydatów – pod względem współczynnika komputeryzacji, telefonizacji i sanitarnym. 4% Turków i 3,2% Rumunów ma osobiste komputery. Na 1000 mieszkańców Turcji przypadało 285 linii telefonicznych, w przypadku Rumunii 185. 10% mieszkańców Turcji nie ma dostępu do podstawowych urządzeń sanitarnych, zaś 18% do czystej wody. W Rumunii w pierwszym przypadku 47%, w drugim 42%. Poważnym problemem Turcji jest rozpowszechnienie korupcji. W ostatnim rankingu Transparency International, poświęconym korupcji Turcja zajęła wśród kandydatów przedostatnie miejsce, przed Rumunią. Specyficznym problemem Turcji, nie występującym w takiej skali w żadnym kraju kandydującym, jest nierównoprawna pozycja kobiet w społeczeństwie. Liczba dziewcząt w szkołach średnich wynosiła w 2000 r. jedynie 70% liczby chłopców. Kobiety stanowią 4% posłów w parlamencie. Strona internetowa Human Development Report, <http://www.undp.org/hdr2003/>, Strona internetowa Transparency International <http://www.transparency.org/>

³³ W 2002 r. PKB mierzone paritetem siły nabywczej *per capita* Turcji stanowiło jedynie 23% unijnego, natomiast Rumunii i Bułgarii 25%. Przed kryzysem w latach 2000–2001 Turcja wyprzedzała oba państwa. Prognozy ekonomiczne wskazują, że prawdopodobnie w ciągu najbliższych trzech lat Turcja może ponownie prześcignąć Rumunię.

³⁴ Według Human Development Report Turcja spośród wszystkich kandydatów i członków UE, charakteryzuje się największą nierównością społeczną. Wskaźnik Gini, mierzący nierówności w podziale konsumpcji i dochodu w przypadku tureckim wyniósł 40,0 (0 – pełna równość, 100 – zupełna nierówność). Zbliżony wskaźnik występował w Portugalii 38,5 i Niemczech 38,2. Dla porównania można dodać, że nieco wyższy wskaźnik niż w Turcji istniał w USA (40,8); <http://www.undp.org/hdr2003/>

³⁵ Np. w 1997 r. Turcja zanotowała wzrost gospodarczy rzędu 7,5% PKB, aby dwa lata później odczuć spadek 4,7% PKB. Inflacja w 1997 r. wyniosła 85%. Trzeba podkreślić, że gospodarka turecka w wymiarze 30-letnim charakteryzowała się mniejszymi wahaniami niż np. portugalska przed przyjęciem do UE. Należy dodać, że niektóre problemy ekonomiczne były efektem wydarzeń znajdujących się poza zasięgiem kontroli rządu tureckiego, np. wojny w Zatoce Perzkiej (1991 r.) oraz wielkiego trzęsienia ziemi (1999 r.).

³⁶ W 2001 r. wyniosły one 2,3% PKB, zaś w 2002 jedynie 0,6% PKB. Biorąc pod uwagę wszystkie inwestycje zagraniczne, na jednego Turka przypało w 2000 r. 296 euro. Pod względem udziału procentowego w PKB był to najniższy wskaźnik wśród kandydatów. Pod względem inwestycji zagranicznych *per capita* Turcja wyprzedzała w 2000 r. Rumunię i Bułgarię.

³⁷ W 2002 r. stanowił on 10% PKB i był najwyższy spośród państw kandydujących. Jednak zajmujące drugie miejsce Węgry miały deficyt mniejszy jedynie o 0,8%.

³⁸ MFW przyznał Turcji największą po Brazylii pożyczkę w wysokości 30 mld USD. Decydujące znaczenie dla dużego zaangażowania MFW w odbudowę gospodarki tureckiej miało stanowisko Waszyngtonu, uważającego Turcję za strategicznego sojusznika. W ramach programu MFW przeprowadzono ostre cięcia wydatków publicznych, sprywatyzowano system bankowy, zlikwidowano część monopolii państwowych, zmieniono zgodnie z europejskimi standardami system wspomagania sektora rolniczego.

³⁹ Według badań przeprowadzonych na zamówienie *Milliyet* pod koniec grudnia 2003 r. integrację popiera 74%, natomiast przeciw było 17%.

⁴⁰ Według Eurobarometru krajów kandydujących 2003.02 61% Turków uważało, że członkostwo przyniesie więcej korzyści niż strat. Dla porównania takiego zdania było 40% Polaków i 26% Łotyszy.

⁴¹ Charakterystyczne jest większe poparcie dla integracji w biednych regionach kurdyjskich, najbardziej tradycyjnym regionie kraju. Ali Carkoglu, *Who Wants Full Membership?*, (w:) *Turkey and the European Union*, (ed.) Ali Carkoglu, Barry Rubin, London 2003, s. 175–178.

⁴² W Eurobarometrze 2003.02 tylko Turcy wśród trzech największych obaw związanych z rozszerzeniem wymienili likwidację narodowej waluty (48%). Zdecydowana większość Turków popiera wspólną politykę zagraniczną i obronną UE, jednak równocześnie Turcy w największym stopniu spośród państw kandydujących popierają zachowanie przez państwa narodowe kompetencji przy podejmowaniu decyzji w tych kwestiach, pod tym względem przypominają Brytyjczyków.

⁴³ Członkostwo biednych państw Europy Środkowej wywołuje w UE obawy przed powstaniem „unii dwóch prędkości” i zahamowaniem procesu integracji wewnętrznej Unii. Według polityków unijnych obawiających się tego scenariusza biedna 80-milionowa Turcja znacznie powiększa prawdopodobieństwo jego realizacji.

⁴⁴ W latach 50.–60. miała miejsce wielka emigracja zarobkowa biednej ludności wiejskiej z Turcji do krajów EWG, szczególnie do Niemiec. W efekcie obecnie na terenie UE mieszka ponad 3,5 miliona Turków i tureckich Kurdów, których integracja społeczna i kulturowa stanowi jeden ze znaczących problemów wewnętrznych Niemiec. W latach 90. obawa przed kolejną falą emigracji stała się jednym z ważnych argumentów używanych przez niemieckich przeciwników członkostwa Turcji. Warto podkreślić, że problem turecki w Niemczech jest znacznie mniej nabrzmiały niż kwestia emigrantów arabskich z Maghrebu we Francji. Jest pewne, że jeśli rozpoczną się negocjacje Turcji z UE, jednym z warunków unijnych będzie wprowadzenie długiego okresu zakazu pracy dla obywateli tureckich w niektórych państwach Unii.

⁴⁵ Można założyć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że rozpoczęcie negocjacji z Turcją doprowadzi do zmian w zasadach podziału funduszy unijnych.

⁴⁶ Granica ta licząca 2,2 tysiąca km długości, przebiegająca przez trudne do kontroli tereny górskie, stałaby się najdłuższą granicą zewnętrzną członka UE. Przechodzą przez nią ważne szlaki przemytu narkotyków i nielegalnych emigrantów azjatyckich. Propozycją rozwiązania tego proble-

mu może być utrzymanie przez pewien czas kontroli granicznej na granicach morskich i lądowych Turcji z Bułgarią i Grecją.

⁴⁷ Jedną z przyczyn złożenia przez Turcję propozycji zawarcia układu stowarzyszeniowego było podjęcie wcześniej identycznej decyzji przez Grecję, tradycyjnego rywala Ankarę.

⁴⁸ Artykuł 28 zakładał, że jeśli powstaną warunki odpowiednie dla wejścia Turcji do EWG, wówczas obie strony powinny rozpatrzyć członkostwo Turcji w EWG.

⁴⁹ W pierwszym okresie EWG miała udzielić Turcji pożyczki w wysokości 175 mln ecu oraz zwiększyć kwoty eksportowe czterech podstawowych rolniczych, tureckich produktów eksportowych. Zadaniem Turcji miało być jedynie zapewnienie optymalnych warunków rozwoju własnej gospodarki. W trakcie drugiego okresu przejściowego przewidywano ustanowienie unii celnej. EWG zobowiązywała się do zniesienia w tym okresie stopniowo ceł na wszystkie produkty tureckie i wyrażała zgodę na wolny przepływ siły roboczej. Turcja zobowiązywała się do zmniejszenia ceł na produkty europejskie, lecz w wolniejszym tempie oraz na wprowadzenie CET – Common External Tariff. Wspólnota miała znieść cła i ograniczenia na towary tureckie od 1 grudnia 1975 roku, natomiast Turcja na towary z EWG od 1 grudnia 1986 roku. Jednocześnie w tym samym dniu powinna zostać wprowadzona CET. W fazie końcowej miała nastąpić koordynacja polityki ekonomicznej EWG i Turcji oraz synchronizacja prawa w dziedzinie fiskalnej i konkurencji. Harun Arıkan, *Turkey and the EU*, Hants 2003, s. 57–59.

⁵⁰ Państwa EWG zgodziły się na całkowite zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych na produkty przemysłu tureckiego, oprócz wyrobów bawełnianych i dywanów, na które cła i kontyngenty miały być liberalizowane stopniowo przez 12 lat od momentu wejścia w życie (1973). EWG zgodziła się także na 0% taryfę na 37% procent produktów rolnych oraz preferencyjną taryfę na 33% dalszych. Turcja miała także być objęta postanowieniami w sprawie swobodnego przepływu siły roboczej i zrównania praw robotników tureckich z unijnymi. Stopniowo miało nastąpić zniesienie wszelkich ograniczeń w przepływie siły roboczej. EWG zobowiązywała się do udzielenia pomocy finansowej. Natomiast Turcja zobowiązywała się znieść w ciągu 12 lat cła na 55% towarów importowanych z państw UE, a w ciągu kolejnych 10 lat (1995) na wszystkie towary, oraz zlikwidować ograniczenia ilościowe. *Ibid.*, s. 60–61.

⁵¹ EWG zniosła taryfy celne na produkty przemysłowe z Turcji oraz wprowadziła preferencyjne taryfy na produkty rolnicze. Przyznała ustalony kredyt finansowy w wysokości 577 mln ecu. Turcja ze swej strony zniosła taryfy wobec 20% produktów z EWG oraz zmniejszyła kwoty na 40% produktów z EWG.

⁵² W drugiej połowie lat 70. w ramach polityki śródziemnomorskiej EWG zawarła układy o wolnym handlu ze wszystkimi państwami śródziemnomorskimi oprócz Albanii i Libii. W efekcie wyjątkowość układu stowarzyszeniowego Turcji z EWG osłabła. Na rynek europejski – nierzadko na warunkach korzystniejszych od danych Ankarze – weszły produkty z innych krajów śródziemnomorskich, konkurują-

ce z tureckimi. Natomiast państwa, z którymi EWG zawarła układy, nie brały na siebie zobowiązań zbliżonych do tureckich. *Ibid.*, s. 62.

⁵³ Średnia PKB EWG była wówczas znacznie wyższa niż będzie w 2004 r. W momencie zawarcia stowarzyszenia średni PKB, EWG *per capita* wynosił 2800 USD. Podczas gdy Turcji jedynie 180 USD. Wówczas prawie 80% tureckiej siły roboczej było zatrudnione w rolnictwie.

⁵⁴ Zmniejszono okres zatrzymania z 15 dni do 24 godzin na terenach nieobjętych stanem wyjątkowym i zwiększono prawa oskarżonych do kontaktu z prawnikiem. *Ibid.*, s. 118–120.

⁵⁵ Struktura eksportu tureckiego uległa zróżnicowaniu. W latach 70. dominowały surowce i produkty rolne. 20 lat później najważniejszym produktem eksportowym Turcji stały się tekstylia. Wzrósł też znacznie udział samochodów w ramach eksportu.

⁵⁶ Pakiet Matutesa zakładał zawarcie unii celnej do 1995 roku, wzmocnienie współpracy finansowej i technicznej, promocję współpracy przemysłowej i technologicznej oraz pogłębianie więzi politycznych i kulturalnych. Pakiet stawiał przed Turcją i EWG bardziej skromne cele niż w przypadku układu stowarzyszeniowego, ponieważ nie proponował działań na rzecz rozwoju wspólnej polityki rolnej, usług i wolnego przemieszczania.

⁵⁷ Usunięto artykuły 141 i 142 uznające za nielegalne tworzenie stowarzyszeń lub propagandy wzywających do ustanowienia dyktatorskiego, rasistowskiego lub komunistycznego reżimu oraz 163 artykuł uniemożliwiający tworzenie stowarzyszeń lub propagandy stawiających sobie za cel zmianę ustroju w zgodzie z zasadami religii.

⁵⁸ W 1991 r. ANAP zapowiadała nawet uznanie kurdyjskiego za język urzędowy w rejonach z większością kurdyjską. Jednak przegrała wówczas wybory.

⁵⁹ Już w 1994 r. Turcja przeprowadziła dużą obniżkę taryf celnych, choć zostały one utrzymane w ważnych dziedzinach (eksport samochodów i wyrobów farmaceutycznych).

⁶⁰ Na mocy przegłosowanych poprawek zniesiono zakaz odbierający stowarzyszeniom i związkom zawodowym prawo do działalności politycznej, partie polityczne uzyskały prawo do tworzenia organizacji młodzieżowych i kobiecych, otwierania biur zagranicą oraz nawiązywania związków z międzynarodówkami, posłowie uzyskali prawo zmiany partii politycznych oraz apelacji do sądu konstytucyjnego w przypadku próby odebrania immunitetu, zmniejszono wiek uprawniający do głosowania z 21 do 18, zniesiono zakaz członkostwa studentów i wykładowców w partiach politycznych. Parlament przegłosował zmiany do artykułu 8 prawa antyterrorystycznego, wprowadzające karalność jedynie działań intencjonalnych, deklaracji wzywających do naruszenia integralności państwowej. W przypadku sześciu posłów kurdyjskich, dwóch zostało zwolnionych, jednak czterech skazano na kary 15 lat pozbawienia wolności za działalność separatystyczną. *Ibid.*, s. 129–131.

⁶¹ Nie doszło do usunięcia wszystkich barier technicznych, harmonizacji polityki handlowej – podpisania układów o wolnym handlu z państwami spoza UE, wprowadzenia preferencyjnego, unijnego systemu ceł oraz likwidacji monopoli.

⁶² Przed 2000 r. UE nie przekazała Turcji 375 milionów euro, przyznanych jej na mocy unii celnej, uzasadniając swoją de-

cyzję nieprzestrzeganiem przez Turcję praw człowieka. Z tych samych powodów wstrzymano dotacje dla Turcji w ramach Europejskiego Śródziemnomorskiego Programu. Natomiast weto Grecji uniemożliwiło skorzystanie przez Turcję z tanich kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

⁶³ Okres zatrzymania podejrzanych przez sądy bezpieczeństwa państwowego zmniejszono z 14 dni do 4 dni w regionach nieobjętych stanem wyjątkowym i z 30 do 10 dni w regionach objętych stanem wyjątkowym. Wprowadzono także dostęp prawników do aresztowanych w regionach objętych stanem wyjątkowym. Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, s. 15–17. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/turkey_en.pdf

⁶⁴ Turecki parlament przegłosował w 1999 r. przed szczytem poprawki do prawa o sądach bezpieczeństwa państwowego, usuwając z nich sędziów wojskowych, do prawa o partiach politycznych ograniczając możliwość ich arbitralnej delegacji, do kodeksu karnego, precyzyjniej definiując tortury i nadużycie siły. W grudniu 1999 r. rząd wprowadził regulacje umożliwiające fundacjom religijnym bez specjalnej zgody władz remontowanie obiektów sakralnych. Tuż po szczycie przegłosował poprawki do kodeksu karnego w ograniczonym zakresie ułatwiające ściganie policjantów oskarżonych o stosowanie tortur. 2000 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, s. 13–19, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/tu_en.pdf

⁶⁵ Główną przyczyną poprawy relacji grecko-tureckich była konieczność zmniejszenia przez Grecję wydatków na obronność związana z koniecznością spełniania przez grecką gospodarkę nowych standardów wewnętrznych.

⁶⁶ Międzynarodowa Konwencja o Prawach Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), Międzynarodowa Konwencja o Prawach Ekonomicznych, Kulturowych i Społecznych (ICESCP), UN Konwencja o Prawach Kobiet oraz UN Konwencja o Prawach Dzieci.

⁶⁷ Był to kompromis między zwolennikami reform i nacjonalistami z MHP, wchodzącymi w skład rządu. Najbardziej spornymi kwestiami były autonomia kulturalna Kurdów, zniesienie kary śmierci, liberalizacja ustawodawstwa anty-separatystycznego i antyterrorystycznego oraz uregulowanie problemu cypryjskiego.

⁶⁸ W latach 2000–2003 Turcja otrzymała z UE 531 milionów euro.

⁶⁹ Parlament przegłosował poprawki do preambuły konstytucyjnej oraz artykułów 13 i 14, usuwając zapis o karalności myśli i opinii podważających integralność państwa. Strona internetowa Generalnego Dyrektoriatu Prasy i Informacji, <http://www.byegm.gov.tr/>

⁷⁰ Nowelizacja wprowadziła szczegółowe zapisy, precyzujące, że dotyczą one tylko sytuacji, gdy działania antypaństwowe mają charakter intensywny i zdecydowany i są podjęte przez lidera partii, klub parlamentarny lub władze partyjne. Tamże.

⁷¹ Zwiększono skład Narodowej Rady Bezpieczeństwa o ministra sprawiedliwości, w efekcie liczba cywilnych członków została zrównana z reprezentacją wojskowych. Kolejna poprawka usunęła zapisy sugerujące wiążący charakter opinii przedstawionych przez Radę rządowi. Tamże.

⁷² Np. usunięto zapis uznający mężczyznę za głowę rodziny oraz przyznano kobietom prawo do zachowania przez nie nazwiska panieńskiego po ślubie. Tamże.

⁷³ W ramach poprawek do artykułów: 312 (podżeganie do nienawiści etnicznej, klasowej, religijnej, językowej) i 159 kodeksu karnego oraz 7 i 8 prawa antyterrorystycznego. W przypadku artykułu 312 wprowadzono zapis stwierdzający, że podżeganie jest karalne, gdy zagraża publicznemu porządkowi. Tamże.

⁷⁴ Okres zatrzymania zmniejszono z 7 do 4 dni. Utrzymano natomiast możliwość 7-dniowego zatrzymania w regionach, objętych stanem wyjątkowym, czyli w południowo-wschodniej Turcji. Choć zmiany miały charakter pozytywny, to „krokiem w tył” było znaczne powiększenie wysokości grzywnien za działalność antypaństwową. Tamże.

⁷⁵ Poprawki zniosły ograniczenia utrudniające ich powoływanie, umożliwiły tworzenie przez nie federacji oraz ich udział w spotkaniach zagranicznych. Przyznały także prawo zapraszania obywateli zagranicznych, jednak po uzyskaniu zgody władz lokalnych. Tamże.

⁷⁶ Zniesiono zapis zakazujący w przypadku wydawców i redaktorów zamianę kary więzienia na grzywnę. Tamże.

⁷⁷ Ta poprawka zmniejszyła z 4 do 2 dni po zatrzymaniu zakaz kontaktów między oskarżonym i adwokatem. Tamże.

⁷⁸ Władze straciły prawo zakazu organizacji demonstracji, ale zachowały prawo do ich przekładania na długi okres 3 miesięcy. Tamże.

⁷⁹ Do artykułu konstytucji dotyczącego prawa do organizacji stowarzyszeń wprowadzono zapis stwierdzający, że wolność powoływania stowarzyszeń może być ograniczona, jeśli działalność konkretnego stowarzyszenia zagraża narodowemu bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu, prewencji kryminalnej, „publicznej moralności” i ochronie praw innych obywateli. Poprawka uzależniła także od zgody władz możliwość nawiązania przez tureckie stowarzyszenia kontaktów ze stowarzyszeniami zagranicznymi oraz otwarcia filii tych ostatnich na terenie Turcji. Tamże.

⁸⁰ Przegłosowano poprawkę do artykułu 159 uznającą krytykę rządu, parlamentu i sił zbrojnych – niemającą na celu znieważenie – za w pełni uprawnioną. Tamże.

⁸¹ W tym okresie otrzymały one ponad 3,2 mld euro.

⁸² Fundacje – lecz jedynie wspólnot religijnych, uznanych przez traktat w Lozannie z 1923 r., czyli żydowskiej, prawosławnej i ormiańskiej – uzyskały prawo do nabywania nieruchomości, za zgodą władz. Jednak nie uzyskały prawa do zwrotu nieruchomości odebranych przez państwo oraz do wynajmowania już posiadanych. Tamże.

⁸³ Prokuratorzy uzyskali prawo do prowadzenia śledztw w sprawie tortur bez zgody wyższych instancji, natomiast skazani za stosowanie tortur stracili prawo do wyroków w zawieszeniu oraz zamiany kary więzienia na grzywnę. Tamże.

⁸⁴ Kursy mogły być organizowane za zgodą rządu wyłącznie w nowych, utworzonych specjalnie w tym celu szkołach prywatnych, tylko w weekendy, dla uczniów w wieku 12–18 lat. Język inny niż turecki nie mógł być językiem instrukcji. Organizacja kursów znalazła się pod kontrolą Ministerstwa Edukacji. Tamże.

⁸⁵ Artykuł 8 prawa antyterrorystycznego został zniesiony, natomiast definicja terroryzmu w artykule 1 prawa antyterrorystycznego zawężona. Tamże.

⁸⁶ Przedstawiciel Narodowej Rady Bezpieczeństwa został usunięty z Rady Nadzorczej. Poprawka ograniczyła także jej kompetencje. Tamże.

⁸⁷ Poprawka zniosła zakaz kontaktowania się oskarżonych z adwokatami w ciągu pierwszych 48 godzin zatrzymania, ograniczając tym samym możliwość stosowania tortur wobec zatrzymanych. Tamże.

⁸⁸ Pozwolono rodzicom na nadawanie dzieciom imion kurdyjskich, lecz zapisywanych w języku tureckim. Tamże.

⁸⁹ W ramach poprawek do artykułów konstytucji określających kompetencje ograniczono prerogatywy jej sekretarza generalnego wyłącznie do funkcji doradczych. Prawo jego mianowania odebrano szefowi sztabu generalnego przyznając je premierowi (zgłoszenie kandydatury) i prezydentowi (zatwierdzenie), stwarzając możliwość dla wyboru cywila na to stanowisko. Parlament uzyskał także kontrolę nad budżetem wojskowym, choć debaty w tej kwestii będą miały tajny charakter. Narodowej Radzie Bezpieczeństwa odebrano także prawo do opiniowania zasad nauczania języków innych niż turecki. Tamże.

⁹⁰ Wprowadzono zapis umożliwiający otwarcie kursów w już istniejących instytucjach pedagogicznych. Tamże.

⁹¹ Zniesiono zakaz zakładania stowarzyszeń przez byłych więźniów politycznych. Zezwolono studentom na zakładanie stowarzyszeń nie zajmujących się wyłącznie sprawami studenckimi, lecz także naukowymi, artystycznymi i kulturalnymi. Prawo do tworzenia stowarzyszeń rozszerzono na jednostki prawne. Tamże.

⁹² Poprawka obligowała organy ścigania do traktowania spraw dotyczących stosowania tortur w sposób priorytetowy oraz w specjalnym, przyspieszonym trybie. Tamże.

⁹³ Usunięto zapis uznający za przestępstwo każdą działalność ułatwiającą funkcjonowanie organizacji terrorystycznych. Tamże.

⁹⁴ W wyniku reformy sądy wojskowe straciły jurysdykcję nad cywilami oskarżonymi o zachęcanie żołnierzy do dezercji, nieposłuszeństwa i niespełniania obowiązku służby wojskowej. Tamże.

⁹⁵ Na mocy tej poprawki skrócono do miesiąca możliwość przełożenia przez władze lokalne demonstracji oraz doprecyzowano warunki, które upoważniają do podjęcia takiej decyzji, wprowadzając zapis, że może do tego dojść jedynie w przypadku demonstracji, podczas których istnieje „jasne i obecne niebezpieczeństwo popełnienia przestępstw kryminalnych”. Tamże.

⁹⁶ W ramach tych poprawek usunięto zapisy umożliwiające zakaz rozpowszechniania prac artystycznych i naukowych pod pretekstem naruszania zasad moralnych oraz niszczenia skonfiskowanych dzieł, które rzekomo miałyby naruszać ludzkie dobra lub wykorzystywać pragnienia seksualne. Tamże.

⁹⁷ Według prognoz UE, latach 2003–2005 wzrost gospodarczy ma wynieść w Turcji 5%, inflacja systematycznie ma spadać do poziomu poniżej 10%. Spadek oprocentowania kredytów doprowadzi do znaczącego wzrostu inwestycji oraz stabilizacji finansów publicznych. Te optymistyczne

prognozy stwarzają szansę na zmniejszenie dystansu dzielącego Turcję od Europy i łatwiejszą jej integrację z UE.

⁹⁸ Najważniejszymi organizacjami wspierającymi reformy są Tureckie Stowarzyszenie Biznesmenów i Przemysłowców (TUSIAD), Turecka Fundacja Ekonomicznych i Społecznych Studiów (TESEV) oraz Fundacja Ekonomicznego Rozwoju (IKV). Ostatnia z nich stworzyła w 2002 r. bezprecedensową inicjatywę proeuropejską „Ruch na rzecz Europy”, łączącą ponad 200 organizacji pozarządowych. Ziya Onis, *Turkey–EU Relations in the Post-Helsinki Era*, (w:), *Turkey and the European Union*, (ed.) Ali Carkoglu, Barry Rubin, London 2003, s. 19–20.

⁹⁹ Były to najkrwawsze zamachy terrorystyczne dokonane przez tureckich islamskich radykałów, uważanych dotąd za zjawisko marginalne. Jedną z przyczyn ataków islamskich ekstremistów były europejskie aspiracje Turcji. Wkrótce po zamachach kanclerz Niemiec Gerhard Schroeder i szef brytyjskiej dyplomacji Jack Straw stwierdzili, że ataki terrorystyczne nie opóźnią, lecz przyspieszą proces integracji Turcji z UE. Jednak partie chadeckie w Parlamencie Europejskim uznały je za kolejny argument przeciw przyjęciu Turcji do UE.

¹⁰⁰ Część kadry oficerskiej jest przeciwna *a priori* reformom ograniczającym pozycję armii, niezależnie od tego, kto jest ich inicjatorem. Natomiast zastrzeżenia większości oficerów wobec AKP będą istniały zawsze, po pierwsze ze względu na rygorystyczne pojmowanie zasady świeckości i po drugie ze względu na obecność w szeregach AKP grup fundamentalistycznych.

¹⁰¹ AKP opracowała projekt reformy Rady Szkolnictwa Wyższego, powstałej w latach 80. po zamachu stanu, posiadającej dużą kontrolę nad tureckimi uniwersytetami. Projekt zakładał zwiększenie autonomii uniwersytetów – w tym w kwestii podejmowania decyzji w sprawie noszenia strojów przez studentów (identyczne rozwiązanie w latach 80. bezskutecznie próbował wprowadzić w życie Turgut Ozal) – przy jednoczesnym powiększeniu wpływów rządu w Radzie oraz przyznawał równe prawa absolwentom świeckich i religijnych szkół średnich w egzaminach na wszystkie fakultety. Rząd wycofał projekt, gdyż został oskarżony przez lewicową opozycję, część kadry uniwersyteckiej oraz generalicję o próbę islamizacji szkolnictwa wyższego. Następne, mniej ostre spięcie wywołała niezrealizowana idea zliberalizowania zasad organizowania kursów koranicznych.

¹⁰² Według Raportu sądy rozpoczęły wprowadzanie w życie reform. Zdecydowana większość trwających procesów o charakterze politycznym rozpoczętych na podstawie zniewielizowanych artykułów zakończyła się umorzeniami. Sądy podjęły decyzję o ponownych procesach osób już skazanych na mocy wspomnianych artykułów. 2003 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/tr_tk_final.pdf

¹⁰³ Przedstawiciele wojska zachowali stanowiska w tureckiej RTUK i Radzie Szkolnictwa Wyższego (YOK). Natomiast *de facto* rząd nie uzyskał pełnej kontroli nad finansami armii, gdyż poza budżetem istnieją dwa specjalne fundusze wojskowe. Tamże.

¹⁰⁴ W Turcji nadal nie można zakładać stowarzyszeń o charakterze religijnym i etnicznym. Tamże.

¹⁰⁵ Najważniejszym zastrzeżeniem UE jest nie równoprawny status alewitów. Tamże.

¹⁰⁶ Kluczową kwestią jest ukończenie reformy sądów bezpieczeństwa państwowego. Tamże.

¹⁰⁷ W niewielkim zakresie zostały wprowadzone w życie reformy dotyczące autonomii kulturalnej ludności kurdyjskiej. Poważne zaniepokojenie Komisji wywołała kwestia nierespektowania przez Turcję orzeczeń Trybunału w Strasburgu w sprawach przegranych przez Ankarę z tureckimi obywatelami. Tamże.

¹⁰⁸ Stowarzyszenie Praw Człowieka w Turcji; www.ihd.org.tr

¹⁰⁹ Na początku kwietnia 2004 r. ma zostać ogłoszony kolejny pakiet reform, zakładający nadrzędność umów międzynarodowych nad konstytucją turecką, likwidację sądów bezpieczeństwa państwowego, usunięcie przedstawiciela armii z Wyższej Rady Edukacji, ograniczenie immunitetu poselskiego oraz zaostrzenie kar za tortury i tzw. honorowe zabójstwa kobiet oskarżonych o zhańbienie rodziny.

¹¹⁰ Zagrożenie dla procesu reform stanowiłoby pogorszenie bezpieczeństwa – islamski terroryzm i kurdyjska partyzantka – uzależnione w pewnym stopniu od sytuacji w Iraku.

¹¹¹ Część Regularnego Raportu z 2003 r. poświęcona dostosowywaniu prawa tureckiego do *acquis* podsumowała postępy dokonane przez Turcję w tej dziedzinie od przedstawienia Akcesyjnego Partnerstwa w 2000 r. Raport stwierdził, że „dostosowanie Turcji nastąpiło w większości dziedzin, lecz pozostaje w fazie wstępnej w wielu rozdziałach”. Według Komisji, Turcja relatywnie największe postępy osiągnęła w dziedzinie swobodnego przepływu osób, usług i dóbr i szczególnie kapitału, rolnictwa, w statystyce, polityce przemysłowej, polityce regionalnej, kulturalnej i telekomunikacyjnej, natomiast szczególnie w dziedzinie energii spraw wewnętrznych (służba graniczna). Tamże.

European Prospects of the Western Balkans

Stanisław Tekieli

European leaders promised the Western Balkan states during the EU summit in Thessaloniki in June 2003 that their future was within the united Europe, and that each of them could prospectively become an EU member¹. But judging by the actual steps taken by Brussels, the EU does not intend to proceed with true integration of the region in the nearest future. No road map for negotiations was proposed in Thessaloniki, and neither was even a tentative accession date stated, although leaders of the Balkan five had asked for this in a joint statement. The SAP, a special association procedure developed specifically for the integration of the Western Balkan states, may even lead to a “freezing” of the Balkan countries’ integration at the initial level. The same applies to the unclear position of these states in the EU foreign policy instruments now being developed (Wider Europe, New Neighbourhood Instrument). The situation looks even worse in economic terms. The volume of funds provided to the Western Balkans from the EU budget has been decreasing for several years, and will continue to decrease unless the EU alters its policy. At the same time, substantially larger amounts of funds are provided to neighbours of the region, i.e. the acceding Slovenia and Hungary, and Bulgaria and Romania – recipients of pre-accession aid. This may deepen the civilisational gap between the region and its neighbours, stall economic growth in the Western Balkans, and undermine the Balkan societies’ confidence in European institutions. As a result, populist parties with anti-EU programmes (extreme nationalist groups in most cases) may win over a portion of the Western Balkans’ electorate. If Europe fails to take decisive measures to truly integrate the Western Balkans, the region, released from the spiral of ethnic conflicts by the international community’s effort (the EU institutions and funds playing a major role), may slip into another crisis, this time civilisational in nature, and lose all chances of integration with Europe in the foreseeable future.

1. The special Balkan integration path

The Western Balkans is an EU term that has been around since 1999. It refers to the area of “the former Yugoslavia, less Slovenia, plus Albania” and includes five countries: Croatia, Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro (including Kosovo), Macedonia and Albania. As yet, none of these countries have acquired the status of an EU applicant country. Since 1999, they have been on a special integration path called the Stabilisation and Association Process (SAP). The SAP is supposed to ultimately lead to the Balkan states’ membership in the EU through the signature of Stabilisation and Association Agreements (SAA), among other measures. However, it does not provide for a guarantee that membership negotiations will be opened within any specific deadline². Unlike in the previous association agreements, the SAP is not part of the accession process itself, but rather, an external instrument for the integration of countries that have signed the SAA with Brussels³. The SAP does not automatically grant the states in question the status of EU applicant countries, neither does it offer them access to pre-accession funds⁴.

2. The burden of recent history – stereotypes about the Balkans

After 1991, the region was affected by a series of armed conflicts, which spared none of the Western Balkan countries. These conflicts included the over four years long war in Croatia and Bosnia, the guerrilla wars in Kosovo and Macedonia, the NATO operation against former Yugoslavia, armed incidents in the ethnically Albanian southern Serbia in 2000, and the bloody riots that accompanied the wave of anarchy in Albania in 1997. The wars have encumbered the perception of the region to such an extent that even today it continues to be seen as a politically unstable area and a recipient of foreign aid rather than a serious candidate for EU membership. This way of looking at the Western Balkans began to change after the authoritarian regimes were toppled in the two largest countries of the region (Serbia and Croatia) in 2000, but change progresses slowly.

The commonly overlooked fact today is that there has been no open conflict in the Balkans since the summer of 2001, and all “frozen” conflicts no longer threaten escalation, owing to the insistent efforts of the international community and equally insistent endeavours of the local authorities and communities. In other words, conflicts in the Balkans are no more “inflammable” today than conflicts in the Basque Country or Northern Ireland. Another fact that goes unnoticed is that since the regimes in Croatia and Serbia collapsed, viable democratic institutions have been developing throughout the region and no country is currently in danger of slipping back under authoritarian rule⁵. The indefinite status of organisms such as Bosnia and Herzegovina, Serbia and Montenegro or Kosovo is frequently invoked as an argument in support of the claim that the countries (regions) in question are unprepared for integration with the European Union. We believe that this argument is false and that it is being abused as a pretext to justify the failure to proceed with integration. The European Union will soon have a new member – Cyprus – whose status is probably equally difficult to resolve as the situation of the countries named above. It was the ethnic conflicts, deeply rooted in tradition and mentality, that have led to the emergence of “indefinite status territories” in the Balkans following the break-up of Yugoslavia in 1991. Now the European Union, known for its respect for minority rights and the expanding experience of multiethnic peaceful co-existence, seems to be the only place where the status of these countries or regions can ever be resolved. Left outside Europe, the Western Balkan countries will be doomed to solving the indefinite status problem the “traditional” way.

Another stereotype about the Balkan countries is that they are totally corruption-ridden⁶. The authorities of the Western Balkan states endeavour to crack down on corruption, and they seem to have been quite successful. For example, the mafia structures in Serbia were decimated as a result of a huge-scale police operation that followed the assassination, in 2003, of Prime Minister Zoran Djindjic, and the cigarettes smuggling and people trafficking from Albania and Montenegro to Italy were curbed substantially. It should be remembered that in the past, the EU has entered into negotiations with countries

commonly criticised for high levels of corruption (Romania, Bulgaria), acting on the premise that offering them membership prospects would be the best way to urge their authorities to eliminate the informal structures⁷.

3. Between partnership and humanitarian aid

As a post-war region, the Western Balkans were initially covered by humanitarian and reconstruction aid programmes which aimed first of all to reconstruct the economy, the market and the infrastructure, rather than to adjust their workings to the EU standards. All EU funding currently received by the Balkans is provided under the CARDS⁸ programme established to finance the SAP, which definitely focuses on “reconstruction”, rather than “integration”. As the post-war reconstruction of the region advances, the amounts of funding are gradually reduced. Since the Western Balkan countries do not have the pre-accession status, CARDS funds cannot be replaced with EU funds earmarked for the adaptation of applicant countries (or countries with similar status) to EU standards. The scale of this phasing out of reconstruction funds provided to the five Western Balkan states is dramatic⁹.

At the same time, neighbouring countries receive growing amounts of EU funding. Consequently, the gap between the region's economies and the rest of Europe is widening rapidly. This is evident in the comparison between the Western Balkans and the two Balkan countries joining the EU in 2007, namely Romania and Bulgaria. In 2006, Romania and Bulgaria will receive over EUR 1.4 billion of pre-accession aid from the EU, which accounts for 2.6 percent of these countries' accumulated GDP. During the same period, the five Balkan states will jointly receive EUR 500 million, which corresponds to 1 percent of their GDP¹⁰.

In addition to this quantitative disadvantage, keeping the five Western Balkan states in the position of reconstruction assistance recipients and refusing to promote them to the pre-accession stage also has a substantial qualitative disadvantage. Unlike pre-accession funds, reconstruction funds are distributed without the requirement for the recipient's budget to co-finan-

ce the projects, to get local administration involved in projects implementation¹¹, or to use a specified amount of materials provided by local manufacturers, etc. All of these requirements, which are mandatory in the pre-accession mode, aim to stimulate economic growth, create jobs, and urge the recipient country or region's local administration to take creative action. Reconstruction funds may come (and frequently do come) exclusively from the EU (as the co-financing requirement does not apply). Projects are carried out mainly by experts from the EU countries, whose remuneration is astronomically disproportionate to the pay of local experts, if any, working on the same project. Finally, there is no obligation to implement the projects using goods or materials produced at least partly in the recipient country. This leads to the formation of a secondary model of welfare state in the post-communist countries (the former SFRY and Albania) where large sectors of the society live on unemployment money¹², disability pensions or other welfare benefits financed partly from foreign humanitarian aid. This conserves passivity as the prevalent social attitude. In regions with a high concentration of foreign personnel (whether military or civilian), a special kind of elite has formed whose members provide services to this special mode of foreign “tourism” and want the present state of affairs to be preserved as long as possible. Another humanitarian gesture, i.e. the unilateral cancelling of import duties on approx. 80 percent of commodities exported by the five Balkan states, has also led to pathologies in some cases, like the infamous 2003 scandal which involved re-exporting EU sugar provided as humanitarian aid, back into the EU.

4. The European Union's current and future role in the Balkans

The international community's endeavours, in which the EU member states provided the lion's share of financing and military and civilian personnel even when they remained passive diplomatically, have led, or substantially contributed to, the following developments:

- the suspension of (and, in practice, putting an end to) the armed conflicts in Bosnia and Herzegovina (1996), Croatia (1995) and Kosovo (1999); “freezing” of the threatening armed conflict in Macedonia (2001); and prevention of the outbreak, towards the end of 2001 and in early 2002, of an armed conflict in southern Serbia (the ethnically Albanian Kosovo border);
- “civilising” the dispute between Belgrade and Podgorica over the status of Montenegro;
- progress in the refugee returns in Croatia, and especially in Bosnia (on a smaller scale, in Kosovo and Macedonia);
- stable economic growth, which most countries of the region have reported for several years¹³; and the implementation of market reforms aiming to adapt the Balkan economies to WTO standards and, to a growing extent, to EU standards;
- substantial reduction (even if the exact figures be difficult to estimate) of the amount of contraband smuggled *via* the Balkans (including tobacco products, drugs and people), and in particular, a crackdown on cigarettes smuggling that used to take place on a gigantic scale from Montenegro and Albania to Italy.

To some, usually large extent, Brussels may count the above achievements among the successes of its foreign policy.

The European Union gradually becomes the leading player in the political map of the Balkans, and in the near future it may become the only major player there. Brussels aspires to this role at a surprisingly late moment, given its bold moves at the time the socialist Yugoslavia was disintegrating. In December 1991, the EU was the first “great power” to recognise the independence of Slovenia and Croatia. Later on, however, it was unable to single-handedly face the problems that emerged as a result of the outbreak of wars in Bosnia, Croatia or Kosovo. The European

Union left the Balkan mandate in the hands of the international community, represented for ad hoc action by the so-called Contact Group composed of the United States, Russia, Great Britain, France, Germany and Italy. Whenever decisive action was taken, including the armed operations in Bosnia (1995) and Kosovo (1999), the initiative was always on the part of Washington. When the war in Kosovo was over, however, Brussels began to step in the United States' role as the main player in the Balkans. Its major independent achievement was the development, in 2002, of the compromise solution for Serbia and Montenegro, under which the two countries formed a confederation for a trial period of at least three years (the US was more inclined to support the separatist ambitions of Podgorica). Also in 2002, the EU took over the Concordia mission from NATO (Concordia monitors the cease-fire in Macedonia). This was the first military mission in the European Union's history, soon to be followed by the policing mission in Bosnia and Herzegovina. At the moment, Brussels is preparing to take over the SFOR mission in Bosnia from the international community, and in future it also intends to take over the KFOR in Kosovo¹⁴. However, both operations require much more funding than policing or monitoring missions, which is why the media are generally concerned about whether Brussels will ever be able to do without US troops¹⁵. As Russia has withdrawn its peacekeeping contingent from the Balkans, and the US, which has been gradually downsizing its personnel in Kosovo and Bosnia for over two years now, has announced a similar move, the European Union is about to become the only major player in the Balkans.

5. The specifically Balkan integration problems

Integration of the Western Balkans will entail new problems for Brussels, which it did not encounter in any of the applicant countries to date and which stem from the violent recent history of the region. These problems include the requirement for the Balkan countries to co-operate with the Hague Tribunal in the search for persons suspected of war crimes, the emphasis on enabling war refugee returns, and the question

of the status of Serbia and Montenegro, Kosovo, Bosnia and Herzegovina, and Macedonia.

5.1. Co-operation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

Co-operation with the Hague Tribunal is an issue in the relations between the EU and the entire region, excluding Albania and Macedonia. For understandable reasons, some groups in the society refuse to co-operate, reluctant to have their compatriots tried by an international tribunal or even sympathising with the accused who remain in hiding. Nevertheless, co-operation is progressing, the major success being the handing over, in June 2001, of the former Serbian president Slobodan Milosevic to the Hague Tribunal. It is commonly believed that if the other three main defendants from the Hague list, i.e. the Croat general Ante Gotovina, the former Bosnian Serbs leader Radovan Karadic, and the JNA commander, general Ratko Mladic, are handed over, the Hague will informally approve of recognising the countries as meeting the accession criteria under Justice and Home Affairs. The accused remain at large, though, and the authorities of the countries where they are probably hiding, being Croatia, the Serbian Republic (Bosnia and Herzegovina) and Serbia, respectively, are criticised for being “deliberately passive” in the search operations.

5.2. The refugee problem

The refugee return movement is probably the most difficult part of the Western Balkans’ post-war legacy. As a result of the war operations, more than 2.7 million people left their homes in Bosnia, Croatia and Kosovo¹⁶. Out of this number, approx. one million refugees have decided to return to date. The greatest exodus took place as a result of the civil war in Bosnia (approx. 2.2 million people). In 1995, 300–350 thousand Croatian Serbs left the territory of Krajina occupied by the Croatian army, and approx. 200 thousand Serbs, and a smaller number of Romas, left Kosovo in 1999 for fear of persecution at the hands of the Albanians. Bosnia has witnessed the greatest percentage of refugee returns. Nearly one million people came back, though most of them (approx.

550 thousand) settled in areas controlled by their own ethnic group (Serbs in the Serbian Republic, Croats and Muslims in the Muslim-Croat Federation), i.e. not necessarily in the homes they inhabited before the war (majority returns). Some progress has been reported recently (2000–2002) in terms of returns to areas controlled by “strangers” (minority returns)¹⁷, as approx. 100 thousand Croatian Serbs returned to Croatia. However, according to the Human Rights Watch analysts this number is exaggerated, since many Serbs come to Croatia (and register their stay) only to fix the formalities concerning the property they have left behind, and then come back to their current homes in Serbia, Montenegro or the Serbian Republic¹⁸. The census of March 2001 showed that 201.6 thousand Serbs lived in Croatia, accounting for 4.5 percent of the country’s population. This is three times less than in the 1991 census¹⁹.

In addition to political factors (such as the reluctance to assume the citizenship of “new” states) and social considerations (the fear of ostracism in an ethnically different community), the returns are impeded by difficulties with reclaiming property left in the former place of residence (real estate in particular). In Croatia and the two constituents of Bosnia – the Muslim-Croat Federation and the Serbian Republic – it was a common practice to place a country’s “own” refugees in the homes abandoned by refugees (e.g. Croats fleeing from the Serbian Republic would be settled in Krajina, and Serbs from Krajina in the Serbian Republic). In this situation, returning refugees who face unanimous resistance of the local community find it extremely difficult (and sometimes impossible) to reclaim their real estate and evict the persons residing there presently, even if they hold proper court judgements. Some progress in this respect has been reported only in Bosnia, which remains under control of the international forces²⁰. In the case of Croatia, there is one more obstacle, namely the apprehension of routine interrogations by the police and secret services, which returning men who have, or may have, served in the armed formations of the so-called Republic of Serbian Krajina in 1991–1995, must undergo.

5.3. The status problem

5.3.1. Serbia and Montenegro

Montenegro was the only former Yugoslav republic that chose not to “divorce” Serbia in 1991–1992 and has been suspended between cohabitation and independence ever since, while its society remains split, each option being supported by approx. 40 percent of respondents²¹. Since the team that has been in power in Podgorica for a few years favours separation from Belgrade, the country in fact enjoys a great deal of independence, including a separate currency and police force, local taxation settlement, and a customs border between the two states. The new factor in the relations between Podgorica and Belgrade is the growing aversion to the idea of a joint state among the inhabitants of Serbia (according to some polls, much more than 50 percent of respondents are in favour of dissolving the federation). In this context, the only thing that keeps the two states together is the “three-year trial cohabitation” formula developed by Brussels in 2002. Unless the attitudes in both countries change (which seems unlikely), in 2006 Serbia and Montenegro will carry out a peaceful separation, provided that the EU does not object²².

5.3.2. Kosovo

The difficulties with defining the ultimate status of Kosovo stem from the very provisions of the UN resolution No 1244. In 1999, the resolution opened the way towards increased independence of this former autonomous Serbian province, but at the same provided that Kosovo should remain an integral part of Yugoslavia (today’s Serbia and Montenegro). Since Kosovo Albanians, who account for 90–95 percent of Kosovo’s population, generally want independence, all efforts to keep the already *de facto* independent Kosovo within Serbia seem doomed to failure. A compromise solution with some chances of successful implementation is the recent proposition for Kosovo to be included into the federation of Serbia and Montenegro as the third constituent with equal rights. However, this formation will last, at best, only as long as the international community insists on the cohabitation of the three communities. In March, Brussels decided to enter into negotiations with the authorities in Pristina on the inclusion of Kosovo into

the SAP, without consulting Belgrade on this issue. This was a move that finally took account of the reality, i.e. the impossibility to reach a compromise between the arguments of both sides²³. What prevents Brussels from recognising the authorities in Pristina as an international subject is probably the fear that as a result, Serbia might abandon its pro-European policy. Such a scenario, however, does not seem realistic²⁴.

5.3.3. Bosnia and Herzegovina

The question of Bosnia’s status seems to be the most difficult, in spite of the progress made in terms of the restoration of human rights (faster progress of refugee returns than in Croatia or Kosovo). If the current *status quo*, i.e. the *de facto* existence of two Bosnian states, got international recognition, this would be the first instance of a recognised state borders alteration in post-war Europe²⁵. The international community, and the EU in particular, will take all measures available to avert this decision. The results of the parliamentary elections of November 2002 have demonstrated that the policy whereby the international community “sews” Bosnia together by force has reached the limits of its potential. A realistic compromise would be to preserve the current status, i.e. the existence of both Bosnian sub-states, with symbolic insignia of a federation, as long as possible²⁶. The problem is that if the international community recognised the authorities of the Serbian Republic as an international subject (even to a limited extent), they would almost certainly strive to legalise the “special relations” between the Serbian Republic and Belgrade. The Bosnian Croats would respond by coming up with a similar demand, calling for the recognition of the authorities of “their” cantons (leading to a disintegration of the Muslim – Croat Federation). The ultimate decision on the status of Bosnia will have to provide some form of separateness (autonomy?) to both Bosnian minorities.

5.3.4. The status of Macedonia (the name problem)

Greece claims an exclusive right to use the historic name of “Macedonia”, even though over the nearly 50 years of the socialist Yugoslavia’s existence Athens tolerated the existence of this state as a federation constituent with a constitutio-

nal right to secession. This dispute has led, in the early 90s, to a diplomatic blockade of Macedonia. In 1993, the country was allowed to operate in the international scene under a bizarre name of Former Yugoslav Republic of Macedonia, or FYROM. The only way out of this situation seems to be for the remaining EU Member States to press Greece to change its position²⁷. The problem of the Albanian minority in Macedonia, on the other hand, has apparently been solved by the formula of the Okhrid agreement of 2001. It provided for an emancipation of the minority in terms of political and civil rights (including equal status for the Albanian language), without any territorial autonomy. The Albanian side, however, has criticised the speed and practice of implementation of these provisions.

6. Recommendations

In May 2004, the EU will accept ten new members, and towards the end of the year, Brussels will probably decide to enter into accession negotiations with Turkey. In 2007, the other applicant countries, i.e. Bulgaria and Romania, will probably join in²⁸. As a result, the only region left in the map of Europe with uncertain future prospects, in addition to regions whose accession has been postponed until an indefinite date under the Wider Europe document²⁹, will be the Western Balkans. The Union may potentially face difficulties after the upcoming great enlargement. Consequently, further enlargement plans may be suspended, especially once Romania and Bulgaria have been accepted. If, for instance, the wave of job migration from the acceding countries to the “old” members is higher than expected, this may effectively stall the enlargement process. In order to prevent this, the political elite in Brussels should take measures that are a logical continuation of the European Union’s commitment in the Balkans to date. It should:

- promote the Western Balkans from the position of a (reconstruction) assistance recipient to the position of a partner in the process of European integration (a recipient of structural aid co-financing the projects);
- move countries of the region from the 4th Directorate General (External Relations) to the 7th Directorate General (Enlargement), i.e. grant them

the status of *de facto* applicant countries without entering into negotiations with them, or even without specifying the date for such negotiations³⁰. As a result, the Western Balkan states will get access to pre-accession funds, helping them to bridge the gap between the region and its neighbours who are more advanced in terms of integration with the EU³¹. The experience of former and present applicant countries (including Spain, Greece, Portugal and Ireland in the West) shows that granting a country the applicant status almost automatically entails increased foreign investment. In the EU terminology, the five Western Balkan states are currently “potential members”, which status entails no measurable benefits³².

- possibly, select individual countries meeting the applicant criteria from among the Balkan five (being Croatia in the first place), and enter into negotiations with them. As a result of the policy whereby the Western Balkan countries are treated as one whole, those better prepared for integration are levelled down, which ultimately delays the integration process, possibly to substantial extent. The conclusions of the Thessaloniki summit theoretically provide for such treatment (no “reduced fare” in the integration process due to political situation – each country should be evaluated separately in terms of its compliance with the EU criteria), but this does not translate into any action on the part Brussels. For instance, the latter fails to appreciate the integration progress made by Croatia in comparison with the rest of the countries³³;
- require progress in the refugee returns process as a precondition of recognising a given country (or region, as in the case of Kosovo) as complying with EU standards in terms of ethnic minority rights. The example of Bosnia shows that returns take place on a massive scale where they are not impeded by the prevalent practice of law enforcement. In countries where, unlike in Bosnia, the international community cannot directly enforce the necessary legal amendments and changes to the legal practice, it seems advisable to maximise external pressure, even to the point of specifying a percentage threshold of returns based on which the return process can be recognised as “satisfactory”³⁴;
- open accession negotiations with the Western Balkan states without waiting until their politi-

cal status is ultimately determined. In spite of the general rule that only independent states may join the EU, this solution would be in keeping with the EU's practice hitherto (negotiations with the divided Cyprus); besides, the European Union is probably the only framework within which the status of some Western Balkan countries / regions (Bosnia and Herzegovina, Kosovo) can ever be determined – within the Union state borders a no longer a barrier to the free movement of persons and there exist successful autonomous formations that enjoy varying degrees of political or cultural separateness (e.g. Catalonia, the Basque Country, Northern Ireland or the Aland Islands). If the EU chooses to continue enforcing the “one Bosnia” policy, it should stick to the rule of talking exclusively to the central government in Sarajevo, thus, in a way, forcing this government to be effective (such a move, however, would be difficult to justify given the fact that the EU has entered into negotiations with Pristina without consulting Belgrade).

In a recent testimony to the US House of Representatives, an American diplomat acclaimed for his efforts for the restoration of peace in the Balkans said: “In order to make the vision of a future within Europe more credible, the European Union needs to stop treating the Balkans as a distant region that needs to be stabilized and begin to view it as a neighboring area into which the EU intends to expand”³⁵.

For several times in its history, the European Union faced great challenges, the outcome of which was unpredictable at the time the given idea was conceived. A common currency, abolition of internal borders, absorption of the new Mediterranean democracies with long records of dictatorial rule (Spain, Greece, Portugal), the automatic inclusion of the former DDR following the German unification, and, finally, the admission of post-communist countries from Eastern Europe, in which the 50 years of the Moscow-controlled communism affected the mentality, attitudes towards work, etc, much more deeply than the “dollar communism” of the former Yugoslavia³⁶ – all of these are examples of undertakings in which what mattered was the idea, and not mere economic calculation. Today Brussels faces the challenge of integrating the Balkan “black hole” into Europe, and apparently it hesitates to take the final decision. As it promises to

take up this challenge, we should remember the words of Chris Patten, the EU Commissioner for External Relations, who said at the Western Balkans Democracy Forum in Thessaloniki in April 2002: “The choice for us in this case is very clear: either we export stability to the Balkans, or the Balkans export instability to us”³⁷.

Stanisław Tekieli

This text was completed in November 2003

¹ The European prospects of the Western Balkans were asserted for the first time, less plainly, during the Balkans – EU summit in 2000 in Zagreb. This assertion was repeated during the European Council meetings in Feira (2000), Copenhagen (2002) and Brussels (2003). The Communication from the Commission dated 21 May 2003, prepared for the Thessaloniki summit, includes the following assurance: The preparation of the countries of the Western Balkans for integration into European structures is a major priority of the European Union. The unification of Europe will not be complete until these countries join the European Union (The Western Balkans and European Integration, European Commission, Com(2003)285, 21.05.2003).

² A clear difference with regard to the membership prospects is visible in the very way this issue is handled in the previous association agreements and the SAA. The former association agreements provided for “the way for the EU and the partner countries to converge economically, politically, socially and culturally” in an unambiguous and straightforward language. The SAAs, on the other hand, represent a vague and distant vision of membership: “In return for the EU’s offer of a prospect of accession (...) the countries of the region undertook to abide by the EU’s conditionality and use the Stabilisation and Association process, and in particular the Stabilisation and Association Agreements when signed, as the means to begin to prepare themselves for the demands of the perspective on accession to the EU”. (For the traditional association agreements, see: http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/europe_agr.htm; for the SAA see: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/sap.htm).

³ Enhancing Relations Between the EU and Western Balkans. Belgrade Centre for European Integration, Belgrade, April 2003, p. 7.

⁴ It should be noted that the SAA is more rigorous than the association agreements signed by the applicant countries (the ten countries joining the EU in 2004, as well as Romania, Bulgaria and Turkey). For instance, it has two provisions that were not included in the earlier agreements:

- co-operation with the EU on Justice and Home Affairs;
- mutual co-operation between countries of the region.

⁵ It should be remembered that in its renowned democracy rating, the Freedom House has not reported any major progress in the development of civil and political rights in the Western Balkans to date (the most recent data for 2001–2002). The countries of the Western Balkans are referred to as “partly free” (only Croatia has enjoyed the status of a “free” country for two years). It should be remembered however, that Romania got rid of its “partly free” status only in 1996, and Turkey, an EU applicant country, is still regarded as “partly free” even today (in the detailed appraisals, Turkey shows worse scores than all of the Balkan five with the exception of Bosnia and Herzegovina, which scores less than Turkey in the “political rights” category). See: <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>

⁶ In 2002, the percentage of companies that resorted to bribery was estimated at 36 percent in Albania, 23 percent in Macedonia, 22 percent in Bosnia and Herzegovina, 16 percent in Yugoslavia and 13 percent in Croatia (The Western

Balkans in Transition. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional paper no. 1, January 2003, p. 15).

⁷ In the Transparency International Corruption Perceptions Index 2003, Croatia is in position 60, Bosnia and Herzegovina – 70, Albania – 92, Macedonia – 108, Serbia and Montenegro – 109, among the 133 countries studied (from the least to the most corrupt). For comparison, Poland is in position 65, Turkey – 77, Romania – 85. (http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.html).

⁸ Acronym of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

⁹ Community reconstruction assistance for the five countries of the Western Balkans:

Year	Funds available under CARDS (EUR million)
2000	956
2001	903
2002	766
2003	700
2004	600
2005	500
2006	500

Source: Assistance, Cohesion And The New Boundaries Of Europe. A Call for Policy Reform. European Stability Initiative, p. 12. The forecast for 2006 was prepared based on interviews with EU officials. (www.esiweb.org/westernbalkans/showdocument.php?document_ID=37).

¹⁰ The Road to Thessaloniki: Cohesion and the Western Balkans. European Stability Initiative, Berlin 12.03.2003, p. 3. Another cause for worry is the plan, so far known only from press leakages, to completely eliminate the pre-accession strategy item from the EU draft budget for 2006–2011. This is to be done in connection with the transfer of a large portion of funds to the newly created “growth and competition fund” (research and new technologies). (*Gazeta Wyborcza*, 09.10.2003, p. 17).

¹¹ It is estimated that only 10 percent of the CARDS funding is spent on projects that involve the local infrastructure. (Marie-Janine Calic, The EU and the Balkans: From Association to Membership?, in: SWP Comments 7, May 2003, p. 3–4).

¹² Unemployment, undoubtedly the greatest economic calamity affecting the Balkans, was estimated in 2002 at 30 percent of the adult population of Serbia and Macedonia, 40 percent for Bosnia and Herzegovina, and 60 percent for Kosovo (Country Strategy Papers 2002–2006. European Commission, DG RELEX). Obviously, these figures do not include the grey economy, very well developed in the Balkans.

¹³ According to the IMF, GDP growth figures for the region are as follows (recent years and forecasts to 2004) (percentage):

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Albania	-7	7.9	7.3	7.8	6.5	4.7	6	6
B&H	30.4	15.6	9.6	5.6	4.5	3.9	4.7	5.5
Croatia	6.8	2.5	-0.9	2.9	3.8	5	4.2	4.5
Macedonia	1.4	3.4	4.3	4.5	-4.1	0.1	3	4
S&M (Yug)	-	2.5	-18	5	5.5	4	5	5

www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/data/index.htm

¹⁴ 80 percent of the personnel serving on both these missions are currently soldiers of armies of the EU Member States.

¹⁵ It is worthwhile to add that the media in the west perceive the taking over of both missions as a matter of life or death for the EU defence policy. Adam Balcer quotes the lofty comment by *Frankfurter Rundschau* ("The military mission is the beginning of a road at the end of which Europe will become a world power") and adds: "If (...) the Union fails to manage the Balkans, Europe's Achilles heel, it should forget about ever playing an important role in other regions of the world", in: Adam Balcer, *Balkański wymiar Europy, Międzynarodowy Przegląd Polityczny* (paper in printing).

¹⁶ Excluding the exodus of approx. 800 thousand Albanians who left during the Kosovo crisis in the spring of 1999 – almost all of them returned to their homes when NATO forces took over control of Kosovo in July 1999.

¹⁷ In the first half of 2003, a worrying decline in the rate of returns was reported, which may be an echo of the victory of nationalist groups in the parliamentary elections of November 2002. (http://www.unhcr.ba/return/Tot_Minority%20_GFAP_July_2003.pdf).

¹⁸ Broken Promises: Impediments to Refugee Return to Croatia. Human Rights Watch, September 2003, p. 3 (www.hrw.org/press/2003/09/croatia090203).

¹⁹ <http://www.dzs.hr/Eng/Census/census2001.htm>

²⁰ According to the UNHCR, the real estate "reclaimability" rate has reached 82 percent in Bosnia and Herzegovina. UNHCR's Concerns with the Designation of Bosnia and Herzegovina as a Safe Country of Origin. July 2003, p. 1 (<http://www.unhcr.ba/publications/B&HSAF%7E1.pdf>).

²¹ Over the last 2–3 years, independence supporters seemed to be in a small majority.

²² For instance, for the fear that Montenegro's secession could become a pretext for the Kosovo Albanians to demand independence more vocally.

²³ As a result, Kosovo has made greater progress in terms of integration with the EU, at least formally, than Serbia or Montenegro.

²⁴ "The chauvinistic opposition forces [in Serbia] have lost much of their strength, and the ruling democratic elite will not risk an open confrontation with the West and the loss of EU membership prospects. Privately, Serbian politicians acknowledge that Kosovo has been lost"; in: Adam Balcer, *op.cit.*

²⁵ The disintegration of all post-communist federations in Europe, being the SFRY, the USSR and the CSSR, did not entail changes to the borders of the federation constituents, the-

oretically entitled to secession (even if the borders had existed only on paper for decades). The hypothetical independence of Kosovo could also be justified with its right to secession as the former autonomous province of Serbia (like Vojvodina). This right was abolished only in 1990 by a decree of the then Serbian president Slobodan Milosevic, the legality of which could be called into question. However, it would be a breach of the principle of inviolability of state borders to incorporate the ethnically Serbian enclaves in northern Kosovo into Serbia. Such a solution (a division of Kosovo) is mentioned ever more frequently in Belgrade, but the elite of Kosovo Albanians refuse to accept this option.

²⁶ Though not as symbolic as in the case of Serbia and Montenegro – a real test for the "one Bosnia" policy will be the success or failure of the recent joint fiscal policy (customs, turnover taxes).

²⁷ The Greek embargo, a frequent topic of behind-the-scenes jokes at conferences devoted to the Balkans, was breached by the USA in October 2003, when the latter signed an agreement on mutual exclusion of citizens from the jurisdiction of the International Criminal Court (ICC) with Macedonia. The agreement text has "Macedonia" (but not "the Republic of Macedonia", as the authorities in Skopje would have it) instead of FYROM. The conflict between the US and the EU over the ICC and its Balkan dimension is beyond the scope of this paper – since July 2003, this conflict has apparently abated, and Brussels clearly "understood and forgave" Albania, Macedonia and Bosnia, i.e. countries with distant membership prospects, for having signed the agreements with the US. The question of these agreements will probably re-emerge when the EU membership prospects of the three countries become more realistic.

²⁸ 2007 was sustained as the projected date of accession of both countries during the Thessaloniki summit in June 2003. This date had been proposed for the first time at the Copenhagen summit in December 2002.

²⁹ Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 11.03.2003 (www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf).

³⁰ This practice was applied towards Turkey, which acquired its applicant status in 1999.

³¹ Once the ten acceding countries join the EU in 2004, approx. 3 billion euro will be left in the pool of pre-accession assistance available to applicant countries in the years

2004–2006, i.e. more than the remaining candidates, being Romania and Bulgaria, are able to use (Turkey has separate financing). But see footnote 10.

Assistance, Cohesion And The New Boundaries Of Europe. A Call for Policy Reform. European Stability Initiative, p. 13 (www.esiweb.org/westernbalkans/showdocument.php?document_ID=37).

³² The authors of all cited studies on this subject seem to agree with the former two propositions.

³³ The situation of Croatia was described more explicitly by Adam Balcer who wrote: “In political and economic terms, Croatia is better prepared for membership than Bulgaria and Romania, the two countries joining the EU in 2007” (*op.cit.*). Adam Balcer recommends that Croatia should be accepted in 2007 or not much later, and within the ten successive years, the remaining countries should one by one become members. Croatia’s chances of taking a fast path to membership look better following the statement by Guenter Verheugen, the European Commissioner for Enlargement, who said that Zagreb could acquire the status of an applicant country in the spring of 2004 (<http://www.b92.net/indexes.phtml>, 14.10.2003).

Croatia’s ambitions may be marred by the victory of the nationalist HDZ in the November parliamentary elections, although the party has undergone a deep evolution ever since it lost power in 2000 – it no longer makes any claims to the territory of Bosnia and today, is no more radical than the analogous parties of the extreme (but acceptable) right in Western Europe.

³⁴ Brcko in Bosnia is an example of how efficiently the international community can activate the refugees return movement. That district, being the only one to be administered directly by the international community (as a region claimed by the Serbian Republic and the Muslim-Croat Federation) has reported the greatest percentage of minority returns (http://www.unhcr.ba/return/Tot_Minority%20_GFAP_July_2003.pdf).

³⁵ Daniel Serwer, *The Balkans: From War to Peace, From American to European Leadership*.

Testimony by Daniel Serwer Director, Balkans Initiative, United States Institute of Peace, April 10, 2003.

³⁶ In the SFRY, citizens could travel abroad, the dinar remained convertible into western currencies and vice (consequently, western goods were readily available in the market), and private small business and employee shareholding were preserved.

³⁷ http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp02_150.htm

The European Union and Moldova

Jacek Wróbel

Introduction

After the accession of Romania, scheduled for 2007, the European Union will directly border Moldova. As a result, the EU–Moldova relations, which Brussels has rather neglected so far, will gain increased importance. The assumption behind the EU's policy is that Moldova is not going to join the Union, though theoretically, such a development is not precluded. Chisinau does indeed aspire to join the European Union.

The EU is interested in Moldova chiefly because of the threat this country may pose to the security of the Union's future south-eastern outskirts. This concern about security stems from Moldova's serious instability, and especially from the existence of the separatist Transnistrian Moldovan Republic, which is involved in various illegal or semi-legal businesses and provides a stronghold to crime.

This paper deals with the EU policy towards Moldova and the multiple facets of this policy, the most important of which seems to be the preclusion of Moldova's accession in the foreseeable future. It also discusses Moldova's political responses to the EU policy and the country's own initiatives. Finally, this paper also covers the legal framework of the co-operation between Brussels and Chisinau, the Community's assistance to Moldova and its implementation, the EU policy towards the conflict in Transnistria and the Union's (current and projected) role in its settlement as well as the plans for future co-operation between the two sides.

I. POLITICAL RELATIONS BETWEEN THE EU AND MOLDOVA

1. Legal framework

The basic treaty defining the political relations between the EU and Moldova is the Partnership & Co-operation Agreement (PCA) signed on 28 November 1994, in force since 1 July 1998¹. The PCA replaced the Trade and Co-operation Agreement (TCA) concluded between the European Community and the Soviet Union in 1989, which

provided legal framework for the relations between the European Communities and Moldova in the years 1992–1998².

The PCA defined a new model for the relations between the EU and Moldova, a model that could be described as good neighbourly relations as part of which the Union assists its weaker partner (by supporting democratic and market reforms, among other measures). The option to sign an association agreement with the EU (the European Agreement) has not been discussed³. The Partnership and Co-operation Agreement defined mutual relations as political dialogue founded on democratic values. It introduced procedures of political dialogue between the parties, set out the general terms of trade exchange and investments, defined the legal framework of economic, financial, legal, social and cultural co-operation, and the ways in which the EU should support the development of democracy and a free market in Moldova.

The PCA upholds the most-favoured-nation treatment clause introduced by the TCA and allows for further deepening of mutual economic relations in future. The objective of the PCA is to bring Moldova closer to the single European market, and, in the long term, to incorporate the country into the European free trade area.

Three bilateral institutions were established under the PCA, which are supposed to meet more less once a year. They include the Co-operation Council (meetings at the ministerial level), the Co-operation Committee (meetings at the senior officials level), and the Parliamentary Co-operation Committee, composed of MPs of the European Parliament and the parliament of Moldova⁴.

2. Political relations between the EU and Moldova

2.1. The years 1991–1995

Moldova made its Declaration of Independence on 27 August 1991. Initially, the West adopted a rather reserved attitude towards this, and Moldova continued to be viewed as a constituent of the USSR. Concerned about the destabilisation of international order in case the Soviet Union broke up, the EU capitals strove to prevent its disin-

tegration. The endeavours of the Romanian authorities, who hoped to unite Moldova with Romania as in 1918⁵, also received a less than enthusiastic reception⁶.

After the Soviet Union was dissolved in December 1991 and the Commonwealth of Independent States was established, the Member States began to recognise the independence of Moldova one by one, and the European Community acknowledged the emergence of a new state.

However, neither the Member States nor the Community recognised the independence of Transnistria, a separatist republic consisting of the eastern provinces of the former Moldavian SSR, proclaimed by Tiraspol. The Community acknowledged the full sovereignty of Moldova in the entire territory of the former Moldavian SSR. At the same time, the EU called on the authorities in Chisinau to respect ethnic minority rights in the territory under their control.

In the first half of the 90s, the EU viewed Moldova as a source of potential threats to the stability of South Eastern Europe, i.e. as the locus of the Romania-Russia and Moldova-Ukraine conflicts (the unsettled border issue), and the home of Transnistrian and Gagauz separatism. Brussels welcomed Moldova's accession to the Commonwealth of Independent States, counting on its contribution to the stabilisation of the region. The EU was reluctant to press Moscow on the evacuation of the Russian 14th Army from Transnistria, careful not to undermine the position of the pro-reform and pro-western forces in the Russian Federation. In this way, Brussels in fact recognised Moldova as part of the Russian zone of influence.

The referendum of March 1994, in which the Moldovans spoke against the union with Romania and for an independent Moldova, changed the way the EU looked at the country. Brussels ceased to treat Moldova as a seasonal state. Moldova's international image further improved after the signature, in 1994, of the Moldovan-Russian agreement on the evacuation of Russian troops from Transnistria (which was never implemented, though) and the solution of the Gagauz separatism problem through the formation of the autonomous republic of Gagauz-Yeri (December 1994)⁷.

In the early phase, the Trade and Co-operation Agreement (TCA) concluded between the Com-

munity and the USSR in 1989 provided a temporary framework for the relations between Moldova and the European Community. Serious works to develop a permanent institutional basis for the co-operation between the EU and Moldova began after the Moldovan president Mircea Snegur sent a letter to the European Commission President Jacques Delors in November 1993, and after the Commission presented its 1994 declaration assessing the situation in Moldova. On that occasion, the Commission found that in some aspects, things were changing for the better in Moldova. The first multiparty parliamentary elections had been held in February 1994, the legislation reform had been initiated, the new constitution was in the pipeline, and liberal economic reforms and measures to stabilise the macroeconomic situation and democratise social relations were under way⁸. The admission of Moldova to the Council of Europe was another serious step towards normalisation of the country's situation (13 July 1995).

The Council of the European Union decided to open negotiations with Moldova concerning the conclusion of the PCA in February 1994. The text of the agreement was completed by the end of June that same year⁹.

It should be remembered, however, that the Moldova policy was a marginal thread in the foreign policy of the European Union and its Member States¹⁰. Moldova, too, treated the relations with the EU as a low-priority issue for a long time. Although the authorities in Chisinau developed an interest in European integration immediately after the disintegration of the Soviet Union, no comprehensive policy for the rapprochement with the EU was developed for a long time. Mircea Snegur's letter to Jacques Delors in 1993, his letters to the European Commission President Jacques Santer and the then Council President Teodoros Panglos sent in January 1994 (in which Snegur asked for the PCA to be signed as soon as practicable), the Foreign Policy Concept of 1995 and other government programmes referring to foreign policy showed that European integration gradually gained importance in the concepts and activities of the authorities in Chisinau¹¹. Yet government programmes in the period in question contained only very general declarations on co-operation with the European Union and

definitely failed to articulate a more coherent integration policy.

The rapprochement between Moldova and the EU led to the signature of the Partnership and Co-operation Agreement (PCA) on 28 November 1994 and the Trade Agreement on 2 October 1995¹². The conclusion of the PCA was especially important – the agreement not only elevated economic relations to a higher level, but also institutionalised the political relations between the EU and Moldova for the first time, and defined the development of democratic values and human rights as the primary objective¹³. The conclusion of the PCA and the Trade Agreement ended the start phase of the relations between the EU and Moldova.

2.2. The years 1996–1998

In December 1996, new Moldovan President Petru Lucinschi sent a letter to European Commission President Jacques Santer, which contained the first official declaration of Moldova's intention to join the EU. In the years 1997–1998, leaders of the EU Member States such as France and Germany, and countries associated with the EU such as Romania, Hungary and Poland, would make encouraging statements about Moldova's aspirations, though in many cases this was purely "diplomatic" encouragement. Member States of the UE would generally express either understanding for Moldova's aspirations, or doubt if these aspirations were realistic. The EU voiced its common position in March 1998. It insisted that Chisinau should be more unequivocal about Moldova's geopolitical orientation, i.e. the choice between the EU and the CIS, and that it should go through the initial stage of institutional rapprochement first, i.e. implement the provisions of the Partnership and Co-operation Agreement that entered into force in July 1998¹⁴. On 27 October 1997, President Petru Lucinschi sent another letter to the European Commission President Jacques Santer, in which he asked to enter negotiations concerning the conclusion of an association agreement between Moldova and the European Union. The Moldovans perceived this as the official beginning of their country's road towards EU membership. The Moldovan Foreign Minister resubmitted the request to open association negotiations to the EU External Rela-

tions Commissioner Hans van den Broek during the meeting in Brussels on 3 November 1997. Van den Broek replied that before the parties enter association negotiations, the PCA should be implemented and an interim agreement between the EU and Moldova should be concluded. On 27 December 1997, the European Commission President Jacques Santer endorsed the arguments put forward by van den Broek by saying that the Commission's priority for the time being was to implement the PCA and make utmost use of the co-operation possibilities provided for by the existing legal framework.

Given this stance of the European Commission, Lucinschi sent letters to the leaders of all Member States asking them to back the conclusion of an association agreement between the EU and Moldova within the shortest timeframe possible, and to treat this as the first step on the way towards Moldova's accession. Most leaders, however, agreed with the position of the Commission¹⁵. At that moment, the EU definitely had no plans to open any association negotiations with Moldova¹⁶.

Seeing Moldova against the background of the other CIS countries in the years 1996–1998, the West perceived it as a state that was successfully developing a democratic system and implementing market reforms. When President Bill Clinton gave a reception in 1998 to the new Moldovan Ambassador Cezar Ciobanu, he said that Moldova was a model democracy among the CIS countries. In one Western study from this period, which dealt with the progress of market reforms, Moldova had an average result of 4.1 points (for comparison: Russia had 4.2; Ukraine – 3.0; Belarus – 2.6; Georgia – 2.4, Uzbekistan – 2.2)¹⁷. Indeed, in the first half of the 90s Moldova carried out all of the basic economic reforms, including liberalisation of trade and prices, creation of the basic legal framework for a market system, and privatisation of a portion of the state-owned sector. It also achieved some degree of stabilisation in financial terms (by introducing a convertible national currency and eliminating hyperinflation), and in political terms (by holding democratic parliamentary and presidential elections, according freedom of activities to political parties, introducing basic civil liberties, and finally, by passing a democratic constitution in 1994). Yet despite the market reforms, the eco-

nomy remained in a deep crisis. In the second half of the 90s, the tempo of reforms slowed down¹⁸. The country's economic situation was exacerbated by the Russian economic crisis of 1998. In addition, its adherence to democratic standards was no longer as rigorous after the Party of Communists of the Republic of Moldova came to power in February 2001.

The entry into force of the Partnership and Co-operation Agreement in 1998 (see the chapter on the implementation of the PCA and the TACIS programme) was the most important development in the EU–Moldova relations in the period in question. The factor that influenced Chisinau's European ambitions to the greatest extent was the Russian financial crisis in August 1998, which exposed the weakness of the pro-Moscow orientation to the authorities in Chisinau¹⁹.

2.3. The years 1999–2003

2.3.1. Moldova's policy towards the EU

The year 1999 marked a short-lived pro-EU turn in the policy of Moldova. The 1999–2002 government programme of activities entitled “Supremacy of Law, Economic Recovery and European Integration” clearly articulated the pro-European vector in Moldova's policy. The programme of Ion Sturza's government appointed in March 1999 included a large-scale European integration project for Moldova, an objective that largely dominated Chisinau's foreign policy. The project provided for a series of diplomatic undertakings on behalf of Moldova in Brussels and the Member State capitals, but also for consistent implementation of the PCA provisions. Sturza's government decided that joining the Stability Pact for South Eastern Europe (SPSEE) was a good way to gradually integrate with the European Union²⁰. In the beginning, though, Chisinau only managed to gain the status of an observer in the Pact (2000)²¹.

Sturza's government was quickly dismissed (November 1999), and with the appointment of the Braghis cabinet, the pro-European dimension of Moldova's policy lost some significance. The new government coalition included the communists, and European integration was no longer a priority in the government's programme. Nevertheless, some elements of the integration policy developed by Sturza's government were pre-

served²², and consequently, Moldova could join the Stability Pact for South Eastern Europe on 28 June 2001²³. Moldova was the first post-Soviet country to have joined the SPSEE. This success could not be undone by the rise to power, in February 2001, of the communists, who had pledged to join the Belarus-Russia Union State and questioned Moldova's pro-European aspirations during their electoral campaign. European politicians were visibly embarrassed by the rhetoric of the communists (e.g. their intention to re-collectivise agriculture), but nevertheless the desire to prevent the international isolation of Moldova prevailed in Brussels. After joining the Stability Pact for South Eastern Europe, Moldova was included into the assistance programmes supporting the Balkan Peninsula countries both financially and economically²⁴.

During the South East Europe Co-operation Process summit in Belgrade in April 2003, its participants accepted Romania's proposal to admit Moldova to the organisation at the next summit to be held in Sarajevo in 2004. The Moldovan President Vladimir Voronin confirmed in Belgrade that Moldova wished for deeper integration with European structures²⁵.

The communists, who have been in power since 2001, gradually mitigated their firmly pro-Russian rhetoric and made some real progress, in the international scene, towards closer co-operation with the EU. In January 2002, the government adopted the programme for the social and economic development of Moldova to 2005, which gave the highest priority to the country's participation in the European integration processes²⁶. Indeed, as far as European integration is concerned, the new government's programme appears to be more coherent in some aspects than that of the Bragish cabinet²⁷. In December 2002, the National Commission for European Integration was established. Its tasks include developing a European integration strategy and co-ordinating the co-operation between various government institutions in this area. The Commission meets regularly once in every two or three months, and on extraordinary occasions. Another government institution worth noting is the Legislation Centre, which deals with the alignment of the Moldovan law to European standards.

2.3.2. The EU policy towards Moldova

In recent years, the EU has showed a little more interest in Moldova. This was due mainly to the fact that the country has been moving closer to EU borders as a result of the upcoming eastward enlargement. This heightened interest manifested itself in the upgrading of the status of the EU mission to Chisinau (the TACIS office was transformed into a Delegation of the European Commission), and in the signals that Brussels has been sending concerning its readiness to co-operate with Chisinau more closely on security and justice and internal affairs. This last area includes preventing illegal migration (both the influx of immigrants from the East for whom Moldova is a transit country, and the job migration of the Moldovans), and combating weapons trade and trafficking in drugs and people. The existing economic assistance programmes have also been upheld²⁸.

The EU has been increasingly interested in the issue of Transnistrian separatism. In late spring 2003, the European Union Institute for Security Studies (ISS) presented a report suggesting that the EU should become involved in the negotiations over Transnistria. The ISS suggested that an EU-Russian working group should be established to step into the OSCE's role as the party in charge of the peace process in Transnistria. On 11 July 2003, information was leaked to the press concerning talks between the OSCE and the EU about the EU taking over the projected peace mission in Moldova. In September 2003, Jaap de Hoop Scheffer, the OSCE Chairman-in-Office and Dutch Foreign Minister, said in an address to the US Congress that the European Union's participation in an international peace operation in Transnistria was a "primary-importance problem", thus officially confirming that the EU was interested in this issue²⁹. It should be remembered, however, that Brussels views the Transnistria problem in the context of the European Union's relations with Russia. The EU's possible commitments in Transnistria will be carried out in co-operation with Russia and will serve as a test for the potential of collaboration between Brussels and Moscow on security issues³⁰.

2.4. Implementation of the PCA and the TACIS programme

The Partnership and Co-operation Agreement entered into force in 1998, after it had been ratified by Moldova and the EU Member States. The TACIS-PCA programme was established to ensure a more effective implementation of the PCA. Among other measures, it helped organise a broad-scale information campaign on the PCA and the European Union. The EU has had a positive impact on the state reforms in Moldova. Since the PCA entered into force, some progress has been made in areas such as trade liberalisation, investments and current capital flows. However, many sections of the Moldovan law are still in the initial phases of harmonisation with European legislation, since the TACIS-PCA projects have frequently stopped at the information stage, i.e. have not gone beyond comparative analyses of European and Moldovan legislation³¹.

Modernisation and Europeanisation of the Moldovan law stumbles on obstacles greater than initially expected. Works on the new Civil Code may serve as an example. The Moldovan Parliament decided in 1994 that the existing Soviet Civil Code of 1964 should be replaced with a new law. Legislative works were expected to be completed within just three months(!). In reality, it took 8 years and the assistance of foreign consultants, as well as funds from TACIS, GTZ, and USAID, to complete the new Civil Code, which was adopted only in June 2002, effective as of 1 January 2003. The Code implemented a number of standards and principles that are guaranteed under international treaties or traditionally inform the legislation of European countries. It provided for the inviolability of property rights, freedom of agreements, judicial protection of civil rights, and other measures³².

There were also failures, however. In 1998, the administrative and territorial division system was reformed in keeping with western standards. Yet when the communists came to power, they reversed the reform in 2002 and undid what their predecessors had achieved (e.g. by restoring the Soviet division into raions).

Moldova's standing objective, provided for under the PCA, is the conclusion of a Free Trade Agreement (FTA) between the EU and Moldova,

and the country's entry into the European free trade area³³.

The implementation of the TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) programme began even before the PCA entered into force. Moldova has been receiving financial and technical assistance under the TACIS programme³⁴. As the programme's implementation progressed, the notion of technical assistance came to be understood ever more broadly. In the end, technical assistance was extended to include state-of-law building processes, democratisation, development of civil society institutions, and encouraging of small and medium-sized enterprises, etc.³⁵

2.5. Moldova's economic links with the EU and the CIS

The dynamics of Moldova's trade with the EU on the one hand and the CIS on the other, in the years 1992–2002, (see the tables below) indicate that the volume of commercial contacts with the CIS was greater. At the same time, however, these ties are weakening and the volume of trade exchange with the EU is increasing. In 2002, 36.6 percent of Moldova's exports were exports to the EU and Central and Eastern European countries, most of which are joining the Union in the upcoming years, while imports from this area accounted for 45.9 percent of total imports. For comparison, Moldova's exports to the CIS in 2002 accounted for 54.1 percent, while imports from this area, for 39.1 percent. The volume of Moldova's exports to the EU has grown from 3 percent in 1992 to 23.1 percent in 2002. Moldova's imports from the EU increased from 13.7 percent in 1995 to 26.9 percent in 2002. (These figures come from different, but comparable sources.)

While countries of the European Union are important trade partners for Moldova, commercial contacts with this country account for just a fraction of the Community's external trade exchange. In the last decade, Moldova's exports to the EU were lower not only than the average volume of exports of the Central and Eastern European countries, but also the average volume of exports from other Newly Independent States.

Foreign investments into the Moldovan economy are definitely dominated by Russia. The only major western investor is the Union Fenosa of Spain, which has acquired several Moldovan electricity transmission networks. It should also be noted that Moldova's energy sector remains dependent on the supplies of oil from Russia and hard coal from Russia and Ukraine.

The dependence on raw materials supplies from Russia and, to a smaller degree, Ukraine is the fundamental problem of Moldova's economy as far as foreign economic relations are concerned. Russia has been supplying its energy raw materials at high prices, while not demanding immediate payment. This has led to a dramatic increase of Moldova's external debt. Consequently, many

Moldova's exports

	To the European Union	To Central and Eastern European Countries	To the NIS
2002*	23.1%	13.5%	54.1%
2001	21.6%	11%	60.5%
1998**	13.1%	12.8%	67.7%
1996	10%	-	-
1992	3%	-	-

Source: Anatoly Gudym, *Respublika Moldova i Evropejski Soyuz kak partniory*, Chisinau, 2002, p. 47.

* Source: The February 2003 report of the Trade Counsel's Office (BRH) of the Polish Embassy in Chisinau entitled "Dynamika procesów gospodarczych w Republice Mołdowy", p. 8.

** Source: The 1999 report of the Trade Counsel's Office (BRH) of the Polish Embassy in Kyiv, ed. Dr Maria Bogacka, p. 4.

Moldova's imports

	From the European Union	From Central and Eastern European Countries	From the NIS
2002*	26.9%	19%	39.1%
2001	27.6%	25.3%	37.9%
1998**	26.2%	23.2%	43.4%
1995**	13.7%	14.1%	67.7%

Source: Anatoly Gudym, *Respublika Moldova i Evropejski Soyuz kak partniory*, Chisinau, 2002, p. 47.

* Source: The February 2003 report of the Trade Counsel's Office (BRH) of the Polish Embassy in Chisinau entitled "Dynamika procesów gospodarczych w Republice Mołdowy", p. 8.

** Source: The 1999 report of the Trade Counsel's Office (BRH) of the Polish Embassy in Kyiv, ed. Dr Maria Bogacka, p. 4.

Moldovan state-owned enterprises have been taken over for debts (chiefly by Gazprom), and many others may face the same fate. Successive Moldovan governments have done little to diversify the supplies of energy raw materials, even though they had some opportunities to do so. For example, in the mid 90s, Chisinau rejected Romania's proposal for Moldova to participate in the construction of the nuclear power plant in Cerna Voda, and to subsequently hire one of its reactors³⁶.

Moldova's difficult economic situation is a serious obstacle that impedes the country's rapprochement with the EU. As a result of the dramatic economic crisis that followed the disintegration of the Soviet Union, Moldova's *per capita* GDP amounted to approx. 450 US\$ in the late 90s – one of the lowest figures in the NIS. In the 1998 United Nations Industrial Development Program report Moldova made it to the 104th position in terms of civilisational development worldwide. One of the factors in the extremely difficult situation of the Moldovan population is the fact that the state fails to make timely payments to its citizens.

The economic situation of Moldova therefore restrains Chisinau's integration ambitions, both because the republic is experiencing an economic breakdown, and because it largely depends on Russian raw materials. Its strong economic ties with other Newly Independent States are less of a problem – with an adequate policy, Moldova could strengthen its economic links with the EU faster. Besides, the economic relations with the NIS may be an asset for Moldova in some respects, from the EU's point of view.

2.6. A highlighted problem: migration

Migration is a serious issue in the EU–Moldova relations. This is a two-faceted problem that includes illegal job migration of the Moldovans to countries of the EU, and the transit of illegal migrants from the east via the territory of Moldova.

Since the mid-90s, the Moldovans have been active in the EU job markets. This is an important economic factor in Moldova's payment balance – money transfers from nationals working abroad amounted to 70 million US\$ in 1996 and 220 million US\$ in 2001, equalling 1/3 of the

value of Moldovan exports. However, 95 percent of Moldovan nationals employed abroad work illegally.

Various sources quote different numbers of Moldovans working abroad: from 150–190 thousand to 600 thousand, and even to 1 million. Since the estimated size of the working age population in right-bank Moldova (the separatist Transnistria is not included in the statistics) is 1.65 million people, and since reports claim that migration is taking place on a massive scale, while the most conservative estimates are based on the hardly reliable official data, the actual number of migrants may be around 600 thousand people³⁷. Most Moldovan emigrants work in Russia, but large numbers of them are employed in the EU Member States such as Italy or Portugal, and in the candidate country, Romania. Moldova and Italy signed an agreement on migrants in 2003, which sets forth the quotas of Moldovans that are allowed to work legally in Italy, provides for basic legal assistance to the Moldovans, and introduces readmission. Moldova and Portugal are currently negotiating a similar agreement. The problem of job migration is one of the main areas of the EU's interest as far as its relations with Moldova are concerned.

Another important issue from the EU's point of view is the existence of a transit route for illegal migration from the Near East, South and South Eastern Asia and the NIS, which runs through Moldova. Having travelled across Moldova, the migrants cross the Romanian border and head to Western European countries. Migrants from South Eastern Asia have been reported to use Moldovan passports. The Moldovan migration route has been particularly active ever since Poland tightened its eastern border. The number of refugees from the East who transit through Moldova is difficult to estimate. According to official sources, the security and border services have detected and expelled more than 15 thousand illegal migrants from the East since 1992³⁸. The number of undetected cases remains unknown.

To address these problems, the European Union has called on Moldova to tighten its eastern and western borders, and has financed a number of programmes to this end, including the TACIS-CBC (Cross Border Co-operation) and PHARE-CBC in particular³⁹. Moreover, foreign ministries of the Member States and Moldova have been co-

-operating on this issue. The co-operation between the EU and Moldova on the tightening of borders is of crucial importance.

2.7. Summary

In the initial period of the Moldova–EU relations (1991–1995), the two parties established mutual contacts and defined an interim framework for their relations (under the Trade and Co-operation Agreement concluded between the European Communities and the Soviet Union). Then mutual relations were deepened, mainly through the signature of the Partnership and Co-operation Agreement in 1994. At that moment the existence of an independent Moldova was also reaffirmed – the referendum on the possible union with Romania proved to be a decisive victory of the advocates of independence. As a result, Brussels ceased to view Moldova as a seasonal country.

During President Petru Lucinschi's term, Moldova made some progress towards convincing the EU to acknowledge its integration aspirations. However, due to the difficult situation and the country being insufficiently prepared, and because of the line of the European Union's policy, Chisinau did not manage to convince Brussels to enter talks concerning the conclusion of an association agreement (a European Agreement). The country did manage to join the Stability Pact for South Eastern Europe, though, as a result of its government's policy. Paradoxically, this took place while the pro-Russian communists were in power. The communists, who came to power in early 2001, had initially intended to incorporate Moldova into the Belarus-Russia Union State, displayed a pro-Moscow orientation, and opted for integration within the post-Soviet space. With time, however, they began to work towards closer integration with the European Union, while at the same time preserving close ties with the NIS. The pro-integration endeavours of the present ruling team are reinforced by political declarations about their will to integrate with the EU and the formal invitation for the Union to join the Transnistrian negotiations process. At the same time, however, this policy is far from consistent, as evidenced by declarations of quitting the CIS, which Moldova continues to make and repeal. Additionally, the country's international prestige is low due to the weakness and corrup-

tion of the apparatus of power⁴⁰, the lowest *per capita* GDP in Europe, and Moldova's shaken image in terms of the respect for human rights and adherence to democratic principles⁴¹. All these problems are stumbling blocks that prevent Chisinau succeeding in its policy of rapprochement with the EU.

II. PROSPECTS OF THE EU–MOLDOVA RELATIONS

1. Co-operation prospects

Chisinau's ambitious integration plans are hardly realistic, as far as Moldova's accession is concerned, at least in the medium term perspective. It is also unclear if and when Moldova may gain a chance to establish an association with the European Union. In this situation, mutual relations should be developed based on the New Neighbourhood – Wider Europe projects of the EU, which target the Union's old and new neighbours. By mid 2004, Moldova should expect to sign the Action Plan⁴², whose object is to establish closer co-operation between Chisinau and Brussels. The Action Plan deals with five areas including political co-operation, the inclusion of Moldova into the single European market, judicial and police co-operation, development of transport, energy and communication infrastructure networks, and cultural exchange. The European Commission also intends to propose to create a special assistance fund for its neighbours to deal with cross-border undertakings. This fund is to be created by 2007, i.e. by the date of Romania's projected accession. Rapprochement is expected to take place principally through the gradual inclusion of neighbours into the single European market and their simultaneous adaptation to European standards, mutual liberalisation of customs, and implementation of the free movement of goods, services, capital and people. However, Commission officials emphasise that it may take 15–20 years to fully expand the single market into the neighbour countries⁴³. In the meantime, Chisinau has come up with the proposal for Moldova to join the Stabilisation and Association Process (SAP)⁴⁴, a programme the Union has offered to the Balkan countries. Chisinau perceives this concept as a "fast track"

towards integration with the EU and a way to gain access to funds provided by the Union and other donors to the Balkan countries. So far, however, Brussels has not given a nod to this initiative.

2. Recommendations

The EU will certainly have to continue providing humanitarian, macroeconomic and other assistance to Moldova.

1) Economic support, such as the lifting of custom duties on wines, can make a great difference for this poorest country in Europe. To continue the example of wine: it is Moldova's chief export commodity, and if the EU market were opened to it, this could decisively improve the condition of Moldova's economy. At the same time, European wine manufacturers probably would not experience a significant increase in competitive pressure, since the potential of Moldova's wine industry is small. Another form of assistance of value to Moldova could be business organisation know-how and new technologies.

2) Political initiatives should aim chiefly to make the state apparatus more efficient and to combat organised crime. Assistance should also be provided to the development of the civil service (introduced in Moldova in 1995). Programmes for the elimination of corruption, contraband, and dishonest officials and their mafia affiliations are also much needed (special attention should be paid to the links between officials in Moldova proper and those in Transnistria).

3) Welfare initiatives are particularly needed in areas such as healthcare, development of the civil society, and the struggle against unemployment. Even if unemployment is not particularly high in Moldova, this is only due to the huge numbers of Moldovans emigrating for jobs. If the number of Moldovan nationals working illegally in the EU is to be reduced, they should be offered opportunities to start business or career activities in their own country. Another valuable initiative could be to award grants to gifted young people and students.

4) On its part, Moldova will have to get involved in projects to combat crime (including illegal migration), and remedy the state apparatus deficiencies such as corruption, incompetence of of-

ficials, etc. It will also have to reinvigorate the economy and end the conflict over Transnistria, which breeds instability and crime in the region.

It is reasonable to believe that if the Moldovan side were informed of the specific requirements it has to meet in order to be eligible to sign an association agreement with the EU, this could become a potent stimulus for reforms in the country and an effective instrument in the EU's policy towards Chisinau.

3. The problem of Transnistria vs. Moldova–EU co-operation

The European Union is interested in the situation of the conflict over Transnistria because it has to step up “hard” and “soft” security in the future south-eastern outskirts of the Union. The problems it has to deal with include illegal migration, insufficient border controls, contraband, including trafficking in people, drugs and weapons, and organised crime. As a result, co-operation is necessary between the police forces, legislators and secret services of the Union, some EU Member States and Moldova. The cease-fire between Moldova and the separatist republic should also be monitored. The long-term goal should be to settle the conflict and create a united Moldovan Federation.

There are three aspects to the EU's projected involvement in the attempts to solve the Transnistrian problem:

- (1) the role the EU may play in negotiations,
- (2) participation of an EU contingent in the peacekeeping forces safeguarding the settlement agreement, and
- (3) the Union's participation in initiatives to build confidence between the two sides of the conflict and to ensure the stability of the prospective united Moldovan Federation.

The European Union was officially invited to join the negotiations by President Vladimir Voronin on 11 September 2003. The EU Institute for Security Studies has suggested that the Union should get involved in the negotiations. The EU, however, maintains that there is no need to change the existing five-party format of negotiations, which includes Moldova, Transnistria, the

OSCE, Russia and Ukraine. The reason is that Brussels does not want to irritate Russia, a country that has been highly suspicious of the NATO and EU enlargement processes. Probably, however, Brussels does unofficially influence the course of negotiations. European experts officially provide consultative support to the works of the Joint Constitutional Commission in charge of drafting the constitution of the projected united Moldovan Federation. More importantly, the Union is calling for Russian troops to be withdrawn from Transnistria as soon as possible. On 17 October 2003, the European Council called on Russia to evacuate its troops within the agreed deadline, i.e. by the end of 2003. Subsequently, during the OSCE summit in Maastricht on 1–2 December 2003, the Member States criticised Russia for failing to withdraw its troops. Shortly before the summit, the EU impeded Russia's attempt to settle the conflict without Western participation and to transform Moldova into a *de facto* Russian protectorate (the Kozak Plan⁴⁵). Russia and Transnistria's reluctance to have the European Union play a role in the negotiations will probably restrain the scope of the EU's activities in the future. Both sides are able to invalidate the other party's efforts they deem unfavourable, but they cannot carry out their own solutions.

The EU should call on Russia to withdraw all of its forces from Transnistria as soon as possible. It is necessary to keep working towards a compromise with Russia and the separatists, under which the conflict may be ended. If no settlement agreement is reached, which is unlikely, the idea of the EU's direct involvement in the negotiations should be considered again. The EU should also press Ukraine to make sure that Kyiv abides by the agreements concluded with Chisinau and stops goods produced by companies not registered in Moldova at its borders. In addition, Brussels should persuade Kyiv to accept the proposal presented by Chisinau to create joint Moldovan-Ukrainian customs and border posts in Ukrainian territory, along the Transnistrian section of the Moldovan-Ukrainian border.

Tiraspol should be pressed to admit international inspectors to weapons factories in the separatist republic and the Russian arms depots still present in Transnistria (in the latter case, the permission of the Russians will also be required).

An EU contingent may participate in the peacekeeping forces safeguarding the final agreement, provided that the negotiations succeed, which is not certain yet. Although works are progressing at the Joint Constitutional Commission, which was expected to present a draft constitution of the united Moldovan Federation in early 2004, there are some serious discrepancies over detailed provisions of the projected constitution. Moreover, it will take political will on both banks of the Dniester to implement the constitution and create a joint state, and such political will seems to be missing. It is known for sure that the early 2004 deadline will not be kept. If the negotiations continue for much longer, it might be possible to introduce EU troops into the existing peacekeeping contingent composed of Russian, Moldovan and Transnistrian divisions. This, however, will certainly inspire protests on the part of the separatists and Russia. Undoubtedly, both Moscow and Tiraspol are and will continue to be opposed to the introduction of EU troops to the conflict region in any situation, even if an agreement settling the conflict is reached. Therefore, all proposals presented by the EU should refer to a peacekeeping force that includes a Russian contingent.

The only risk-free contribution that the EU can make to the negotiations consists in programmes which aim to build confidence between the two sides of the conflict, develop democracy, and promote the knowledge of and respect for human rights in the authoritarian Transnistria. EU experts should continue to provide consultative support to the negotiations, and the scope of such support should be expanded.

Programmes to safeguard the stability and efficient functioning of the prospective Moldovan Federation will only become feasible once the unification treaty is concluded.

III. CONCLUSIONS

As a result of the enlargement process, Moldova will find itself closer to the EU's external borders. In 2007, when Romania is expected to join the Union, these two dissimilar political organisms will become direct neighbours. It is therefore necessary to better define the EU's policy towards Moldova, and Moldova's policy towards

the Community. In its own best interest, the European Union should buttress Moldova's weak statehood. Unstable, the country may pose a threat to the security of the Union's south-eastern outskirts. The most important issue that needs to be solved is the frozen Transnistrian conflict, but Moldova is also coping with other problems. Hence the Community's assistance is of vital importance. On its part, Moldova should tighten its borders and combat organised crime, contraband, trafficking in humans, and illegal migration.

Jacek Wróbel

¹ The conclusion of the PCA does not mean that Moldova is receiving any special treatment from the EU. Similar agreements were signed with most of the NIS, and with Mongolia.

² Among other provisions, the TCA accorded the parties the most-favoured-nation treatment in trade.

³ The objective of the PCA is different from the objective of the European Agreement (agreement on association with the EU). The PCA provides for horizontal co-operation and the development of relations between the EU and the partner country, while the objective of the EA is to enable integration of the partner country with the Union and its future accession to the Union. The two types of agreements also differ in terms of the area where they are applied – European Agreements are concluded with Central European Countries, the Baltic States, and countries of South Eastern Europe. At the same time, however, the European Agreement informs the PCA, in terms of both structure and content; The Republic of Moldova and European Integration, Institutul de Politici Publice, Chisinau 2002, p. 44–51.

⁴ http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm; for the full version of the Partnership and Co-operation Agreement see www.pca.md

⁵ Oleg Serebrian, Geopolityczne uwarunkowania Republiki Mołdowy, in: *Ibid.*, p. 17.

⁶ Artur Drzewicki, Mołdawia w oczach Europy Zachodniej, in: “Mołdowa. Mało znany w Polsce kraj” Wrocław 2003, p. 39–40.

⁷ Artur Drzewicki, *op. cit.*, p. 41–45.

⁸ Anatoly Gudym, Respublika Moldova i Europejski Sojuz kak partniory, Chisinau 2002, p. 20.

⁹ The Republic of Moldova and European Integration..., p. 228.

¹⁰ Due to its small potential, Moldova was a country of marginal importance in the policies of the European Union and its Member States. Germany signed a treaty regulating its relations with Moldova only four years after the USSR's disintegration. Moldova was the last country of the former USSR to have concluded such an agreement with the German government; Artur Drzewicki, *op. cit.*, p. 44–45.

¹¹ The Republic of Moldova and European Integration..., p. 5 and 228; Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 20.

¹² Artur Drzewicki, *op. cit.*, p. 44.

¹³ The Republic of Moldova and European Integration..., p. 228–229.

¹⁴ Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 20.

¹⁵ For example, in January 1998, the Dutch Prime Minister W. Kok welcomed the “ambitions” of the authorities in Chisinau regarding the opening of association negotiations, but he said that it was too early to start discussions on this subject since the PCA ratification procedure was still pending. Also in January 1998, the Swedish Prime Minister Goran Persson backed the position of the Commission President in a letter to Lucinschi; The Republic of Moldova and European Integration..., p. 53–54.

¹⁶ On 4 July, Guenter Burghardt, a high EU official in charge of contacts with the CIS, met Anatol Arapu, the Moldovan ambassador to Belgium, to explain the EU's position on the association of Moldova. According to Burghardt, the opening of association negotiations was hardly realistic because

of the complicated geopolitical situation of Moldova (including the conflict over Transnistria) and an internal situation that did not justify association (insufficiently developed democratic institutions and market economy, etc.). Burghardt further pointed to constraints within the EU itself, including the institutional reform, enlargement, etc as factors that limited the Community's ability to implement an effective policy towards Moldova. The Republic of Moldova and European Integration..., p. 54–55.

¹⁷ Source: M. V. Maksoev, Kavkaz. Kompleksny analiz, puti politicheskoi i ekonomicheskoi stabilizatsyi. *Voprosy geopolitiki*, Tbilisi 1998, p. 80.

¹⁸ Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 23–26.

¹⁹ The Republic of Moldova and European Integration..., p. 231.

²⁰ The Republic of Moldova and European Integration..., p. 18–22. The Stability Pact for South-Eastern Europe (SPSEE) was established by the Cologne summit of the EU on 10 June 1999 as a grouping of the Balkan countries, Hungary, Turkey, the European Union, the G-8, and various international organisations such as the OSCE, NATO, the Council of Europe or the World Bank. Initially, the SPSEE was supposed to isolate Slobodan Milosevic's Yugoslavia fighting back against the NATO bombings. At the same time, its stated goal was to carry out the economic reconstruction of the Balkans, including the New Yugoslavia (now Serbia and Montenegro) after the Kosovo war, support human rights, help develop democracy and secure the region's stability. More importantly, the SPSEE became a system through which Western assistance for the Balkan countries was coordinated. In the media, the Pact is sometimes referred to as the Balkan Stability Pact. The European Union appoints the Pact's Special Co-ordinator in consultation with the OSCE head.

The South East Europe Co-operation Process (SEEC) is an organisation linked to the SPSEE. Its structures were revived following the Sofia summit of June 1996. The SEEC once a year holds regional summits, and its purpose is to promote comprehensive economic development in the region and political co-operation on democratisation and protection of human rights, and to combat organised crime.

²¹ The Republic of Moldova and European Integration..., p. 56.

²² The Republic of Moldova..., p. 22–26.

²³ Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 20.

²⁴ Artur Drzewicki, *op. cit.*, p. 48–49.

²⁵ CES materials.

²⁶ Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 20.

²⁷ The Republic of Moldova..., p. 26.

²⁸ In 2001 the European Commission adopted the 2002–2006 Country Strategy Paper for Moldova. In this document it pledged 20 million Euro of further assistance under the TACIS in the years 2002–2003 (in the end, TACIS assistance in 2002–2003 amounted to 25 million Euro, the total amount of Commission assistance for Moldova in the period in question being 60 million Euro). Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 39, and: www.europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/ip03_1036.htm

²⁹ CES materials.

³⁰ Dov Lynch, *Russia faces Europe, Chaillot Papers?* 60, EU Institute for Security Studies, Paris 2003; annex a1, p. 96–103.

³¹ *The Republic of Moldova...*, p. 58–59.

³² Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 45.

³³ *The Republic of Moldova and European Integration...*, p. 64.

³⁴ Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 39.

³⁵ From 1991 to 1999, 70 million ECU of direct and regional assistance was provided to Moldova under the TACIS. In the years 1996–1999, the TACIS programme focused on production, processing and distribution of foods, development of the private sector and development of the human potential. In 2000–2003, TACIS projects had the following priorities: 1) institutional, legal and administrative reform; 2) encouraging enterprise and supporting economic development; 3) alleviating the social consequences of reforms. The EU was also providing macroeconomic assistance and humanitarian aid to Moldova.

The budget of the 2001 National Action Programme amounted to 21 million Euro. The National Action Programme is the main instrument under the TACIS, drafted once in every two years. TACIS funds are also expended under the Small Projects Programme (SPP), regional projects including INOGATE and the Cross-Border Co-operation programme. (The CBC, launched in 1996, aims to tighten border control and widen cross-border co-operation between the EU candidate countries and Russia, Ukraine, Belarus and Moldova.) Within the TACIS programme, the TACIS-PCA which aims to implement the Moldova PCA, and the international TRACECA (Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia) programme whose beneficiaries include Moldova, deserve special attention.

The purpose of the TACIS-PCA is to implement the Partnership and Co-operation Agreement between the EU and Moldova. The Programme is being carried out by the Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) of Germany. Activities under the programme include seminars and publications on reforms in Moldova, Community activities and the relations between the EU and Moldova. The programme also provides professional assistance to the Moldovan administration.

Moldova also receives macroeconomic assistance from the EU in the form of loans intended to balance the country's payments. This type of assistance included: (1) 45 million ECU provided to Moldova by the European Communities in the years 1994–1995, (2) 15 million ECU provided in December 1996, and (3) 15 million Euro provided in 2001.

In 1999, the European Commission provided Moldova with 4 million Euro of humanitarian assistance, the funds being managed by the Humanitarian Aid Office of the European Commission (ECHO). The aim of the programme was to combat poverty. It focused on the provision of vaccines, medicines and food to children and the elderly. The programme was suspended at some point and replaced by the Food Safety Programme. The purpose of the new programme was to ensure long-term food safety and combat poverty. As part of this programme, the Moldovan government received a subsidy to support structural reforms in the welfare system and agriculture.

Moreover, in 1996–1999 Moldova received 42.12 million Euro of financial aid from the EU Member States and 81.30 million Euro of credits from the European Bank for Reconstruction and Development; http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm#5

³⁶ Oleg Serebrian, *op. cit.*, p. 24–25.

³⁷ Anatoly Gudym, *op. cit.*, p. 51.

³⁸ Stanislav Chechuy, *Sravnitelnyi analiz. Tamozhennoe i Transgranichnoe Sotrudnichestvo*, Chisinau 2002, p. 29.

³⁹ Stanislav Chechuy, *Sravnitelnyi analiz...*, p. 37–38.

⁴⁰ In the 2003 Transparency International index, Moldova is 102nd on the list of the most corrupted countries worldwide, among the 133 countries studied; <http://www.rferl.org/newsline/2003/10/4-see/see-081003.asp>

⁴¹ The latter two issues are connected with the authorities' response to the opposition demonstrations in the spring of 2002.

⁴² On 5 December 2003 the EU Enlargement Commissioner Guenter Verheugen said in Chisinau that he hoped the Action Plan would take six months to develop, provided that both sides co-operate, and would be completed in May 2004. (The Action Plan is an EU programme on the development of which Brussels has decided to co-operate with Chisinau); <http://www.rferl.org/newsline/2003/12/081203.asp>

⁴³ PAP headlines of 12 October 2003.

⁴⁴ On 14 November 2003, the presiding officials of Parliament and leaders of three parliamentary fractions asked the European Parliament to admit Moldova to the SAP; <http://www.interlic.md/print.php?id=1068825981&lang=eng>

⁴⁵ Dmitrii Kozak, deputy head of the Presidential Administration of the Russian Federation.

Relations between Turkey and the European Union

Adam Balcer

The relations between Turkey and the European Union are special for several reasons. Of all candidates, Turkey has been aspiring to EU membership for the longest time. With 70 million citizens, it is the most populous candidate country¹, and if it were admitted to the EU, around the year 2020 would become the single most populous Member State². It would also be the only UE Member State inhabited almost exclusively by Muslims. Like Cyprus, it lies almost entirely in the Asian continent³. Because of the scale of Turkey's internal problems, the country faces much more serious reservations concerning its accession than the remaining candidates. Turkey's membership application meets with the strongest opposition in the European Union⁴.

This paper aims to discuss the history of the complex relations between Turkey and the European Union, the main issues that impede Turkey's integration with the Community, including the country's internal problems in particular, and the transformations taking place in Turkey under the influence of Community policy.

Key points

1. Integration with the European Union offers Turkey a good opportunity to consolidate its democratic political system and modernise the country. As Turkey adapts to European standards, it will have to gradually dismantle the system founded on the special position of the army as the guarantor of internal stability and predictability of Ankara's foreign policy, which has been in place for over 80 years. A new political system will have to be created in its place.

2. The EEC/EU policy towards Turkey is the resultant of two forces. On the one hand, there is the awareness of Turkey's strategic importance and the need to avoid pushing it away from Europe. On the other, there is knowledge of the scale of problems faced by Turkey, fear that adaptation to European standards might trigger the country's destabilisation, concern about the consequences of Turkey's integration for the Union itself, and finally, a sense of the country's cultural and religious dissimilarity. Consequently, the qu-

estion of whether Turkey should join the Union has yet to be answered.

3. With more realistic membership prospects after Turkey became a candidate country in 1999, and with the moderately favourable internal situation, Turkey decided to initiate serious pro-European reforms. These two factors have also demonstrated that the EU is capable of influencing the internal situation in Turkey to a much greater extent. Complete implementation of the reforms will take a few years and their success will largely depend on increased involvement of the EU in the process of Turkey's integration.

I. Historical relations between Turkey and the West vs. the integration process

Ankara's membership aspirations are an extension of more than a century of Turkey's endeavours to gain recognition as a European country. The EU-Turkish relations must be seen in the context of the several hundred years of the Ottoman Empire's relations with the West, or in the even broader context of relations between the West and the Islamic world.

The Turks have been present in Europe for 650 years. This was one of the manifestations of the political and cultural ties between the Balkans and western Anatolia, which have a history of 2500 years⁵. Among all Muslim countries, the Ottoman Empire maintained the strongest economic, political and cultural ties with Christian Europe⁶. However, due to the religious difference and the absolutist state tradition, it was never fully recognised by the Christian, more "civil" Europe⁷. In the eyes of most Europeans, the Empire was an oriental, Asian despot, the antithesis of Europeanness⁸. The expansion of the Ottoman Empire in Europe was one of the factors that contributed to the formation of a shared European identity⁹. Even today, the religion issue is of special importance in the relations between Turkey and the EU. Turkey is the only candidate country to inspire declarations on the part of European politicians denying it the right to integration on the ground of cultural dissimilarity,

irrespective of how well Turkey meets the membership criteria. As a result, a large number of Turks view the EU as a "Christian club", are relatively highly distrustful of the EU and sceptical about Turkey's accession, even though they support integration¹⁰. In Turkey, the sense of dissimilarity leads to concerns about whether national identity can be preserved in a united Europe. These concerns are more intense than in the other candidate countries¹¹.

After defeats in the European battlefields and the loss of some territories in Europe, the Ottoman Empire became the first Muslim country to embrace certain elements of Western culture. In the 19th century, this process was named *Tanzimat*. Because of the tradition of authoritarianism, the adaptation of western democratic institutions to Turkish conditions proved to be the most difficult part. The reforms intended to bring Turkey closer to the West acquired a new quality after the First World War. General Kemal Atatürk created a secular republic in which the modern Turkish national identity crystallised. Owing to this transformation, several decades later Turkey could introduce a democratic system, and subsequently, a free market economy. The process of implementing European models altered different regions of Turkey in varying degrees. There is a clear difference in the extent to which modern values were embraced in the western part of the country and the southern coast on the one hand, and the remaining parts, especially the south-east, which remains closely connected with the Near East in cultural terms even today, on the other¹². Consequently, Turkey is frequently referred to as the country at the crossroads, struggling to define its own attitude towards its Europeanness¹³.

The most important factor that got the West interested in integrating Turkey into the European system of powers was its geostrategic location in the midst of "inflammable" regions such as the Caucasus, the Near East and the Balkans, and the fact that Turkey controlled the Straits. This factor was especially important during the Cold War. It was then that Turkey became a strategic ally of the United States. In 1952, Turkey joined NATO. Washington has been the most important advocate of Turkey's integration with the EU ever since¹⁴. From the point of view of Brussels, Turkey's location became even more

important when Greece joined the EEC in 1981, since for many years, relations between Athens and Ankara had been full of tension, mainly over Cyprus¹⁵. After the collapse of communism, Turkey's geostrategic location lost some of its former importance. Its role in the EU–Turkey relations increased again in the aftermath of the ethnic conflicts in the Balkans and the Caucasus, the wars in Iraq (1991, 2003), the emergence of independent states in Central Asia and the Caucasus, the “great game” over the pipeline routes from Central Asia and Azerbaijan, the war against Islamic terrorism initiated after 11 September 2001, the projected enlargement of the EU into the Balkans, and the European Union's increasing commitments beyond Europe, including in the Near East. According to advocates of Turkey's integration with the EU, the country's geostrategic situation is the chief argument in favour of its accession. They believe that given Turkey's geographic location, combined with the secularity of state and a relatively democratic political system, the country is predestined to act as a bridge between the West and the Islamic world, and as a model for other Muslim societies¹⁶.

II. The internal problems of Turkey vs. the process of its integration with the European Union

Turkey has to deal with numerous internal problems that impede its adaptation to European standards. Its most serious problem is the instability of democracy and the difficulties it has in developing a state of law. These problems surface as authoritarian tendencies, corruption, nepotism, clientelism, deep political divisions, unstable government coalitions¹⁷, terrorism¹⁸ and torture.

It was a Turkish paradox that the reforms (*Tanzimat*, Kemalism) intended to bring the country closer to the West had to be imposed on the society, frequently against its will, using undemocratic methods that involved restricting the society's independence as a political subject. For the first 23 years of its existence, the Turkish republic created by Atatürk was an authoritarian

regime. The West-oriented reforms were carried out by the army, which became their most important guarantor and an arbiter of political life. Over the last 50 years, the military carried out four coups d'état (1960, 1971, 1980, 1997), securing the country's internal stability. As a result, the army became a generally respected state institution¹⁹.

Another problem faced by Turkey is the country's ethnic diversity, which breeds a strong attachment to integrity and sovereignty and separatist tendencies at the same time.

The former trend stems from the fact that the Turkish republic was created out of resistance to the plans to divide the Ottoman Empire among European countries. This attachment to integrity has led to a negation of the national minorities' existence in Turkey²⁰. Members of the largest, Kurdish national minority account for approx. 12–15 percent of the population of Turkey. Nearly half of all Kurds live in Turkey²¹. More than half of the Turkish Kurds live in the poorest, south-eastern part of the country²². The gap between this part of the country and the more developed and more densely populated west is deepening, in spite of the efforts of the Turkish authorities. For the last 80 years, the Turkish republic has refused to grant the Kurds even a limited cultural autonomy. On the most part, it aimed to assimilate them and referred to them as the so-called Mountain Turks. This policy was a decisive factor in the development of separatist aspirations of the Kurds. Since 1984, south-eastern Turkey has been the scene of a war against the Kurdistan Workers Party (PKK) guerrillas. The army's operations against the Kurdish guerrilla fighters have led to large-scale human rights violations on both sides of the conflict²³. They also entailed restrictions on the freedom of speech and freedom of assemblies all over the country. The fight against PKK guerrillas has also been a great burden for Turkey's economy. In the end, the war against the Kurds became the main obstacle on Turkey's way to the European Union.

Another source of internal tension is the clash between the rigorous concept of the state's secularity and the efforts of integristic communities that aim to subject politics to religion. As a result of secularisation, the Turks came to accept the separation of state and religion. At the

same time, though, the Turkish society is more religious than other European societies²⁴. The rise of religious practice in the 80s and the 90s led to renewed disputes over the position of religion in public life²⁵. There is a minority of approx. 15–20 percent of Turks who reject secularisation. Parties catering to this electorate have been present in Turkey since the 70s. They aim to establish a confessional state using political means²⁶ and oppose the rapprochement between Turkey and the West. Radical militant Islamic terrorist organisations also formed in the 70s and enjoy limited public support today²⁷. The Islamic party was dissolved four times, and has functioned under five different names: National Order Party (MNP), National Salvation Party (MSP), Welfare Party (Refah), Virtue Party (Fazilet), and Happiness Party (Saadet). The existence of these groups and their good electoral showings in the 90s²⁸ served as a justification for the army's involvement in politics. In 1997, a military intervention toppled the coalition government created by Refah²⁹. The support of Turkish society for the separation of religion and state and its approval of the special position of the army favour the evolution of Turkish Islamists and the formation of conservative groups that see Islam as a source of inspiration and identity, but refrain from mixing religion and politics. In the 80s, the Motherland Party (ANAP) of Prime Minister Turgut Ozal was just such a group. Presently, the Justice and Development Party (AKP) of Recep Tayyip Erdogan meets this definition even more fully. Turkey's accession to the EU is at the foundation of the programmes of both these parties. The AKP was created in 2001 from the moderate fraction of Fazilet³⁰. The issue of religion has one more aspect, that of divisions among the Muslims themselves. Approx. 20 percent of the inhabitants of Turkey are Alevites, a liberal variety of Islam similar to Shia Islam in theological terms. There is a history of enmity between the Sunnis and the Alevites, which was revived in the 80s³¹.

Turkey is the poorest EU candidate country. In the 2003 UN Human Development Report, Turkey occupies the last position among all candidate countries³². It should be stressed though, that there are only slight differences between Turkey on the one hand, and Bulgaria and Romania on the other. Besides, Turkey set out to catch

up with the West from a much lower level than the remaining candidates³³.

One of the main reasons why Turkey's civilisational development lagged behind was the state's overemphasised position in the economy. By the early 80s, Turkey had an autarchic economic system characterised by interventionism, protectionism and an overgrown state-owned sector. This was conducive to corruption, clientelism and nepotism, and had an adverse effect on the development of Turkey's economic relations with the EU. The inefficiency of the Turkish economy led, in the late 70s, to an economic crisis that necessitated certain liberal reforms. The reforms were accompanied by deep social changes, including urbanisation that entailed the formation of poverty districts (*gecekondular*) in the metropolitan suburbs, and the deepening of regional disparities³⁴.

Even though the private sector (small business) experienced significant growth, and trade and the movement of capital were liberalised, the government failed to carry out a large-scale privatisation that could have broken the pathologic links between politics and business. The most serious omission was the failure to reform the banking system. As a result, in the 80s and 90s, the Turkish economy was affected by instability and high inflation³⁵. This caused a high budget deficit and limited the volume of foreign investments³⁶ without which the influx of modern technologies was impossible and so was a serious modernisation of the Turkish economy³⁷. The failure to carry out necessary reforms brought on the banking system crashes of November 2000 and February 2001, and the worst economic crisis in Turkey's modern history. After many years of inadequate economic policies, Turkey's foreign debt is presently much higher than that of the remaining EU candidate countries. In 2002, it equalled as much as 68.9 percent of the GDP. The state's overall debt has increased from 55.6 percent of the GDP in 1997 to 101.4 percent in 2001. In this situation, Turkey had to implement the restrictive economic reform programme developed by the International Monetary Fund (IMF)³⁸.

Accession to the European Union is viewed in Turkey as the most important opportunity to solve the country's internal problems. A great majority of Turks (approx. 70–75 percent) continue

to support integration³⁹. Among all candidate countries, Turkey has the highest hopes for positive change in connection with EU membership⁴⁰. Improvement of living standards and the opportunity to migrate for jobs are of crucial importance to the Turks. The Kurds, on the other hand, hope for a broader autonomy once Turkey joins the EU⁴¹. Finally, moderate Islamists expect more autonomy for religion in public life.

As far as the attitude towards the EU is concerned, the Turks have a particular attachment to state sovereignty⁴². Some members of the theoretically pro-European elite and society want integration on Turkey's terms, i.e. without any serious reforms affecting sovereignty (the Kurdish autonomy issue, the army's position). Since Turkey's membership aspirations enjoy wide support, nearly all political parties support integration in their declarations. In reality, though, three parties may be considered eurosceptical, including the National Movement Party (MHP) in the extreme right, the populist Youth Party (GP) and the fundamentalist Happiness Party (SP).

Advocates of Turkey's integration argue that if the country remains outside the EU structures, this may have an adverse impact on its internal situation. They believe that it would be in the Union's best interest to make greater commitments to the process of Turkey's integration, firstly, because of the geostrategic reasons discussed above, and secondly, because Turkey has to cope with more serious internal problems. Opponents of Turkey's integration, on the other hand, invoke the country's internal problems as an argument in support of their claims. They believe that because of the scale of these problems and the size of the country, the EU will not be able to cope with the difficulties. The EU is also concerned about the consequences of Turkey's accession for the Union itself. The main worries include the impact of Turkey's membership on the further internal integration of the EU⁴³, job migration and the integration of Turks into EU societies⁴⁴, the financing of Turkey's integration⁴⁵, and the transformation of Turkey's borders with Iran, Syria, Iraq, Georgia and Armenia into the Community's external border⁴⁶.

III. Relations between Turkey and the EU in 1959–1999

Turkey applied for association with the European Economic Community (EEC) on 31 August 1959⁴⁷. The application was accepted under article 238 of the Treaty of Rome, which provided that the EEC could establish an association with any European country. By agreeing to open association negotiations, the EEC recognised Turkey as a European country. The negotiations were interrupted by the *coup d'état* of 1960. They were reopened in 1962, but stumbled on the resistance of some of the Turkish government elite that opposed any limitation of state sovereignty.

The association agreement was signed 12 September 1963 in Ankara. In the course of negotiations, the Turkish side strove in vain to include a provision on the date of Turkey's accession to the EEC once it complies with the criteria, into the agreement. The Community declined, and a rather unspecific provision on this subject was put in the final agreement⁴⁸. The two fundamental assumptions of the agreement were the gradual formation of a customs union and the aligning of the Turkish economic policy with the policies of the remaining signatories. The agreement provided for an adaptation period of at least 22 years, which was to be divided into three stages: preparations (5–9 years), transition (12 years) and the closing stage⁴⁹. The process was to be supervised by a specially appointed Association Council.

Because of the difficulties with implementing the provisions of the Association Agreement, an additional protocol on the opening of the second stage of association between Turkey and the EEC was signed in November 1970. It extended the second stage from 12 to 22 years. The effective date of the additional protocol was 1 January 1973⁵⁰. One of its crucial provisions was the one that provided for the implementation of the European agricultural policy in the closing stage, and for the subsequent extension of the agreement to include agricultural products. For the first three years the protocol was implemented in accordance with the schedule⁵¹. In 1976, however, delays and problems began⁵². In 1977 and 1978, Turkey invoked article 60 of the additional protocol, which provided for a general guarantee of the security of the country's interests,

to postpone the projected reduction of tariffs, and requested a new agreement under which Turkish agricultural products and textiles could be exported to the EEC on more favourable terms and Turkey could receive increased financial assistance from the Community. At that time, Turkey was in a deep economic crisis and was struggling with terrorism on the extreme right and left. For these reasons, in July 1980 the EEC decided to offer assistance. A new protocol on association was signed, which provided for a gradual reduction of customs on Turkish agricultural products, moderate access to the EU labour market for Turkish workers, and 600 million ECU of financial assistance. Turkey announced for the first time in history that it intended to apply for full membership in autumn that same year. The new agreement was never implemented, though, and Turkey's membership application was not filed because of the military *coup d'état* of September 1980.

Turkey's economic integration with the EEC from 1963 to 1980 was hardly successful. The EEC's share in Turkey's imports increased considerably (1963 – 29 percent, 1971 – 42 percent), and this was not matched by a similar increase of the EEC's share in Turkey's exports. On the contrary, a deep trade deficit was reported. The main reason for this failure was the huge gap between the EEC and Turkey, much greater than today⁵³. Besides, Turkey's economic policy at that time was dominated by interventionist and protectionist concepts. The Turkish government's attitude towards the EEC was rather exacting. Turkey hoped that association would stimulate a more rapid growth of the economy with EEC subsidies. Ankara demanded that the EEC open its markets unilaterally, while continuing to protect the Turkish market. Turkey's stance was motivated by the economic difficulties in which the country found itself in the wake of the 1973 oil crisis. But the EEC also had to cope with growing unemployment and economic problems, and was not interested in opening its markets to cheap products and labour from Turkey.

In reaction to the human rights violations by the military regime, the Commission suspended the implementation of the 1980 protocol and withheld financial assistance for Turkey. In January 1982, Brussels suspended association. The EEC's pressure proved successful – the junta agree-

ed to hold partly free elections in 1983. As a result, the moderate opposition led by Turgut Ozal rose to power. The EEC and Turkey reinstated mutual relations in September 1986. On 14 April 1987 Turkey officially applied for accession to the European Union. Still the same year, free elections were held. To reward Turkey, the EEC reinstated association in September 1988. In order to convince the EEC that Turkey deserved to become a candidate country, Ozal's government allowed its citizens to file complaints against the state with the Strasbourg Court in January 1987. After Turkey's application had been filed, the parliament ratified the UN and European conventions against torture and inhuman treatment, and lifted the prohibition for Turkish politicians active in the 70s to participate in political life. The criminal code was also amended⁵⁴.

Turkey applied for accession in the context of the economic changes taking place in the country, which created favourable conditions for closer economic co-operation between Turkey and the EEC. Shortly after the coup, the military regime initiated historical reforms to liberalise the Turkish economy, which Ozal continued. The most important aspect of these reforms was the opening of Turkey's economy. In the 80s, the liberalised Turkish economy was becoming increasingly competitive, and the proportion of exports to the EEC increased. In 1991, it accounted for 54 percent⁵⁵ of Turkey's total exports, while imports from the EEC accounted for 49 percent of all imports. Turkey's deficit in trade with the EEC did not decrease substantially in percentage terms, but it was alleviated by a clear increase in the number of tourists from the EEC visiting Turkey.

On 18 December 1989 the European Commission expressed a negative opinion on Turkey's application for accession. A new factor that made Turkey's relations with the EEC more difficult on the political level was the admission of Greece in 1981, the latter having been in a serious conflict with Ankara for many years. The most important arguments against accepting Turkey as a candidate country included the Cyprus issue, territorial disputes with an EEC member – Greece, human rights violations and the condition of Turkey's economy. The key factor was the human rights violations issue connected with the war on the Kurdish PKK guerrillas that had continued

since 1984 in south-eastern Turkey. However, Turkey was recognised as a potential candidate, i.e. a European country. At the same time, the application of Morocco was rejected, because the country was found to be non-European. Along with this decision, the EU reinstated financial assistance, and the Commission developed a plan to deepen relations with Turkey, known as the Matutes Package, which was presented in June 1990⁵⁶. However, the Council of the EEC rejected the Package because Greece vetoed it.

In 1991 during the Gulf War, Turkey played a very important role in the anti-Iraqi coalition. President Ozal hoped that his country would be rewarded with a “yes” to its application. This is why his political group passed the pro-democratic amendments to the criminal code⁵⁷ and lifted the notorious law no 2932 of 1983, which prohibited any form of activity in any language other than Turkish⁵⁸. Brussels responded with the Working Programme presented by the European Commission in January 1992, a continuation of the Matutes Package. The Programme’s most important provision was the conclusion of a customs union by 1995⁵⁹.

The applicable agreement was signed in March 1995 during the meeting of the EEC-Turkey Association Council. The European Parliament, however, made the ratification of the union conditional upon Turkey amending the constitution so as to expand the freedom of associations and trade unions, amending the anti-terrorist law, and releasing detained Kurdish party MPs. Turkey tried to persuade the EU to ratify the union by threatening Brussels with the prospects of growing support for Islamic fundamentalists, who were reporting the best electoral showing in history at that time.

The Turkish Parliament finally passed 17 amendments⁶⁰, sufficient to convince the European Parliament to ratify the customs union. Even Greece withdrew its veto against the union, in return for the promise that accession negotiations would be opened with Cyprus in spite of the absence of agreement between Greek and Turkish Cypriots. This meant that the EU was losing its chief instrument for pressing Greece, i.e. it could no longer make the accession of Cyprus conditional upon a previous agreement with Turkish Cypriots.

In the end, the customs union between the EU and Turkey became effective as of 1 January 1996.

It was to be implemented over the next five years under the supervision of the specially appointed Customs Union Joint Committee. The customs union not only included manufactured goods and foods, but also provided for the harmonisation of competition regulations and technical legislation, protection of copyrights and the elimination of monopolies. The customs union led to increased trade exchange between the EU and Turkey in absolute figures, but it failed to reduce Turkey’s trade deficit in the exchange with the Community. Over the five years, Turkey failed to fully implement all provisions of the customs union⁶¹.

Turkey is the only country to have concluded a customs union with the EU and not have started accession negotiations. This means that it has opened its market to the EU markets to the same degree as the candidate countries have, but it is receiving much less financial assistance from the Community⁶². Turkey treated the customs union above all as a step towards full membership, while Brussels saw it as a kind of substitute.

In the period in question, the context of EU–Turkey relations changed as the question of the EU’s eastward enlargement emerged after the disintegration of the Soviet bloc. Brussels perceived the membership aspirations of Central and Eastern European countries differently from Turkey’s endeavours. This exposed the Community’s attitude towards the European aspirations of Ankara. The key difference was that in the former case the assistance and certainty of membership prevailed over conditions and prerequisites. In the case of Turkey, mutual relations were still about setting conditions, and membership prospects remained uncertain. The human rights situation in Turkey was not a sufficient justification for this difference. This is evident if one looks at the example of Slovakia, whose democratic system failed to meet the EU’s political criteria until 1998. Nevertheless, the Union did not withhold financial assistance to Slovakia in the 90s, and accepted its application for accession in 1997. This difference in the treatment of Central and Eastern European countries and Turkey is also visible if one compares the amounts of financial assistance granted to each of them prior to becoming candidate countries. This assistance, it should be remembered, contributed to

the development of civil society and successful implementation of reforms in the post-communist countries. In 1990–1996, the EU committed 13.2 billion Euro of assistance to the post-communist countries inhabited by a total of over 100 million people. In 1964–1995, Turkey, with a population of approx. 60 million, received just over 1 billion Euro of assistance from Brussels.

During the Luxembourg summit in late 1997, the EU was going to grant candidate status to applicant countries. Turkey decided to win Brussels over by passing further amendments to the law on State Security Courts⁶³ in March 1997. In July 1997, the European Commission issued the Agenda 2000, a document that set forth its enlargement strategy. The authors of Agenda 2000 divided the countries applying for accession to the EU into two groups. Countries from the first group were to be granted the status of candidates and start accession negotiations shortly after the summit. Countries from the second group were also gaining candidate status, but negotiations with them were to be opened in a few years. Turkey was the only country not to be included in any of the groups. Agenda 2000 invoked the so-called Copenhagen criteria as the reason why Turkey's application was rejected. Defined during the Copenhagen summit in June 1993, the Copenhagen criteria stated that candidate countries had to have stable democratic institutions and the rule of law, respect human rights and ethnic minority rights, have a functional market economy, and be able to take on the obligations of membership. The most important problems in the case of Turkey included human rights violations and legal discrimination against the Kurds, restrictions on the freedom of speech and assemblies, and imperfection of the democratic system. Turkey tried to influence the EU's decision until the last moment. In December 1997, shortly before the Luxembourg summit, the Turkish parliament passed laws intended to eliminate the use of torture by the police. Yet during the summit, the EU went by the Commission's recommendation and accepted the applications of all countries except for Turkey. At the same time, however, it reaffirmed that joining the Union in the future was open to Turkey.

The summit was followed by the most important crisis of EU–Turkey relations in history. Ankara was resentful of the fact that Slovakia was

included in the second group of countries, negotiations with which were to be opened at a later date. Turkey was also embittered at the statement by Helmut Kohl, the German Chancellor, i.e. the leader of the Union's most important member, who said that Turkey was never going to join the European Union because it was not a European country in cultural terms. With this, Kohl questioned more than 40 years of the EU's policy towards Turkey, in which the latter had always been treated as a potential member. Ankara partly suspended its relations with the EU and tried to blackmail the Community by threatening to block NATO enlargement. In order to restore relations with Turkey, in June 1998 during the Cardiff summit the EU decided that even though Turkey was not a candidate country, a Regular Report on Turkey's progress towards accession would be prepared, just as in the case of the candidate countries. Also during the Cardiff summit, the EU adopted the European Strategy for Turkey prepared three months earlier by the European Commission. The Strategy provided for the implementation of the *acquis* by Turkey and for the extension of the customs union to include the services and agriculture sectors. Turkey responded in July 1998 with the document entitled "A strategy for developing relations between Turkey and the European Union – Turkey's proposals", which was generally in keeping with the line of the EU "Strategy". The decision taken by the Luxembourg summit led to a rise of anti-Western and nationalistic sentiments in Turkey. As a result, the nationalist National Movement Party (MHP) showed good results in the 1999 elections, and had to be included in the government coalition.

By the mid 80s, the question of Turkey's membership had not been a subject of serious debate because the development disparities between the EEC and Turkey were too deep. Brussels strove to preserve good relations with Turkey because of the cold war. In 1987, Turkey filed its application for accession in connection with the economic transformations taking place in the country in the 80s. Serious debate on Turkey's membership began in the 90s, when the question of the post-communist countries' accession emerged. The most important reservation regarding Turkey's candidacy, i.e. that

of large scale human rights violations, was fully justified and borne out by reports of international and Turkish human rights organisations. The relations between Brussels and the post-communist countries showed that the EU was pursuing a different policy towards Ankara, committing much less to the supporting of democratic transformations in Turkey than it did in the other candidate countries. In order to convince the EU that it deserved the status of a candidate country, Turkey passed some pro-European amendments to its legislation in order to improve the human rights situation. Their practical effect was limited, though, because of the ongoing war against the PKK.

IV. The relations between Turkey and the EU in 1999–2004

In 1999, the European Commission issued the second Regular Report, in which it recommended that Turkey should be granted the status of a candidate country. Thus, Brussels voiced the conviction that the original customs union had exhausted its potential. Even though the situation in Turkey had not changed substantially since 1997 – the Turkish parliament customarily passed some pro-democratic amendments⁶⁴ – on 10 December 1999 during the Helsinki Summit Ankara's application for accession was accepted. The key factors that influenced this decision included the victory of the social democrats in the 1998 elections in Germany and, to a smaller extent, the improvement in the relations between Turkey and Greece⁶⁵.

In April 2000, after a three-year break, the Turkey–EU Association Council met again and decided to appoint eight subcommittees to deal with the harmonisation of the Turkish law with the *Community acquis*. In August and September 2000, Turkey adopted four important international conventions, which theoretically expanded the freedoms of Turkish citizens⁶⁶. In November 2000, the Commission prepared the Accession Partnership for Turkey. The EU adopted it in December 2000 during the Nice summit. Accession Partnership included a detailed specification of short and medium term legislative reforms that Turkey was supposed to implement to meet the Copenhagen criteria. These reforms related to

the freedom of speech, assembly and association, lifting of the ban on teaching and media content in languages other than Turkish, elimination of torture, increased civilian control over the army, improved operation and greater independence of the administration of justice, elimination of capital punishment, and settlement of the Cyprus issue. In the economic and administrative dimension, Accession Partnership provided for legislative amendments adjusting the Turkish law to the *acquis* to be implemented in the short and medium term. The Turkish government responded by publishing, in March 2001, the National Programme that largely complied with the recommendations of the EU initiative⁶⁷. In December 2000, shortly before the summit, the EU reinstated financial assistance for Turkey, and the funds were paid out within the subsequent two years. However, during the Nice summit the EU excluded Turkey – as the only candidate country – from discussions on the division of votes following the institutional reform. The fact that Turkey had not opened accession negotiations was quoted as a justification of this decision. This meant that the EU had yet to be fully convinced that Turkey should become a member. The volume of financial assistance provided to Turkey further proved this – even though the amount of assistance had increased, it was still much lower than the amounts of funds provided to the other candidates prior to opening negotiations with them⁶⁸.

In October 2001, the Turkish parliament began the implementation of the National Programme. It amended the constitution so as to expand the freedom of speech⁶⁹, allow the use of languages other than Turkish in the press, limit the possibility of the dissolution of political parties⁷⁰ and strengthen civilian influence in the National Security Council⁷¹. It also abolished the death penalty for ordinary crimes, but not for acts of terrorism. On 27 November 2001, the Turkish parliament amended the civil code making the position of women completely equal to that of men⁷². In December 2001, the Laeken summit mitigated the Nice provisions and allowed Turkey to participate on the same rights as the other candidates in the European Convention working on the Union's constitution. For the first time in history, the Fifteen also adopted a single framework document that specified the terms on which Tur-

key was to receive financial assistance. In February 2002, the Turkish parliament passed the first harmonisation package referred to as the “Mini Democratic Package”. The package reduced the imprisonment penalties for activities undermining the state and nation’s integrity⁷³, and the detention duration prescribed in the law on State Security Courts⁷⁴.

In March 2002, the parliament passed the second harmonisation package, which amended:

1. the law on political parties, by restraining the possibilities of dissolution formerly provided for by the constitution,
2. the law on associations⁷⁵,
3. the press law⁷⁶,
4. the law on State Security Courts⁷⁷,
5. the law on assemblies⁷⁸.

In June 2002, during the Seville summit, the EU announced that it was going to take new decisions on the status of Turkish-EU relations during the December summit in Copenhagen. In July 2002, the Turkish parliament lifted the state of emergency in two of the four provinces in south-eastern Turkey, and in November – in the remaining two.

The third reform package was passed in August 2002. In the case of the law on associations, it slowed down the reform process to a certain degree⁷⁹. The parliament abolished the death penalty for all crimes except those committed during war or under an imminent threat of war. It also amended the radio and television law, legalising the use of languages other than Turkish, and the law on education, allowing instruction in languages other than Turkish. Other amendments further expanded the freedom of speech⁸⁰ and granted Turkish citizens the right of appeal against court sentences found to be in breach of human rights by the European Court. This, however, applied solely to court rulings issued after the amendment was passed.

On 3 November 2002, the moderate Islamic Justice and Development Party (AKP) won the historical parliamentary elections, garnering nearly 1/3 of all votes. Owing to the unusually high electoral threshold of 10 percent and the general loss of confidence in the existing political elite, the AKP won nearly 2/3 of seats in parliament. Within just one year, the AKP government proved itself to be the most pro-EU government in the history of Turkey. It introduced a brand new,

conciliatory style into Turkey’s policy towards the EU. Shortly after the elections, the government embarked on a great diplomatic offensive in the EU capitals, striving to convince the EU leaders to set the start date for negotiations during the Copenhagen summit. However, during the summit that took place on 12–13 December 2002, the EU decided that Turkey was not yet ready to start the negotiations, pledging, however, to reconsider Turkey’s candidacy towards the end of 2004. A shift in the EU’s approach was also visible in the fact that Turkey was included in several Community programmes, and the European Parliament, the Council and the Commission agreed to increase the assistance provided to Turkey to 1.05 billion Euro in 2004–2006 – though this was still less than what the Central and Eastern European countries received in 1990–1993⁸¹. The statements made by European leaders following the Copenhagen summit showed that Turkey’s integration was still a source of serious concern. Apart from the extreme right and populist formations, such concern was spelt by Valéry Giscard d’Estaing, the former French leader and President of the European Convention, and by the German Christian democrat opposition. Giscard d’Estaing said that if Turkey joined the European Union, the latter would cease to exist. He suggested deepening the special relations with Turkey instead.

In the wake of the Copenhagen summit, the AKP accelerated reforms. In December 2002, the parliament passed the fourth reform package, expanding the liberties of religious minority foundations⁸² and introducing legislation conducive to the elimination of torture⁸³. Journalists were granted the right to journalistic secrecy. Parliament also amended the law on political parties, making dissolution possible only if 60 percent of MPs vote for.

Practical implementation of the reforms passed by parliament stumbled on the resistance of some members of the military-bureaucratic establishment, especially over issues concerning national minority rights. In December 2002, the Radio and Television Council restricted broadcasts in languages other than Turkish exclusively to the public media and to tight time limits. Simultaneously, the amendment to the law on the teaching of languages other than Turkish became effective. The regulation passed under pres-

sure from the National Security Council imposed substantial additional limitations⁸⁴. In January 2003, parliament passed the fifth reform package, giving the right to repeated trial to persons whose appeals were granted by the Strasbourg Court prior to the passing of this amendment. In April 2003, parliament appointed a special harmonisation commission whose task was to supervise the legislative activities pertaining to European integration. Finally, in June 2003, parliament passed the sixth reform package, amending:

1. the criminal code (more liberal penalties on radio and television stations, and limited possibility of closing them down),
2. the anti-terrorist law⁸⁵,
3. the law on the Supervisory Council, a body examining the legality of musical and audio-visual works⁸⁶,
4. the law on State Security Courts⁸⁷,
5. the law on given names⁸⁸.

Private radio and television stations were also allowed to broadcast in languages other than Turkish. Some of the anti-terrorist law amendments were vetoed by president Ahmet Sezer, former head of the Constitution Court, as threatening the country's integrity. The parliament, however, overruled the presidential veto.

Towards the end of July 2003, the seventh reform package was passed. Its most important effect was to substantially reduce the competencies of the National Security Council⁸⁹. Parliament also passed amendments to the law on the teaching of languages other than Turkish⁹⁰, to the law on associations⁹¹, and to the criminal code provisions on the elimination of torture⁹² and pro-terrorist activities⁹³. It amended article 7 of the anti-terrorist law by redefining terrorist propaganda as direct "inciting of violence" exclusively, as well as the law on military courts⁹⁴ and the law on assemblies⁹⁵. Other amendments limited the use of moral censorship⁹⁶. In early November 2003, the government drafted its "historical" plan for the deep decentralisation of the state. In March 2004, private schools offering courses in Kurdish were established for the first time in Turkish history. Also, the public radio and television are about to start broadcasts in Kurdish.

The AKP faced the most severe difficulties while trying to solve the Cyprus problem. In December 2002, UN Secretary General Kofi Annan proposed

a plan to unite the island prior to Cyprus' accession to the EU. The plan was for the Greek and the Turkish republics to be united as a loose federation, the political system of which would provide the Turks with a secure voting position. The AKP initially supported Annan's plan but the generals, the opposition and the president rejected it. The stance of the Turkish army was a decisive factor in the change of the AKP's attitude and the negotiating position of Turkish Cypriots. Their leader Rauf Denktaş ultimately rejected the UN plan after four months of negotiations, even though amendments favourable to the Turks had been introduced to it, and even though Turkish Cypriots had joined massive demonstrations to support a compromise. In this way, Denktaş provided an alibi to the Greeks, who were not particularly satisfied with Annan's proposal anyway. The situation remains relatively unchanged to this day. The forces supporting Annan's plan garnered only a slightly greater number of votes than the plan's opponents in the parliamentary elections held in December 2003 in the Turkish part of Cyprus. As a result, the government was formed by two parties with opposing views on this subject. Meanwhile, the solution of the Cyprus issue gained increased importance in the pro-European endeavours of Turkey. The 2003 Regular Report, a document evaluating Turkey's progress, was the first to put a greater emphasis on the fact that solving the Cyprus problem was one of the key criteria to be met by Ankara in order for the EU to open negotiations with Turkey. Negotiations between the Cypriot Turks and Greeks began in February 2004. The both sides agreed to hold a referendum on Kofi Annan's plan with amendments made by the Secretary General in case a compromise is not reached.

The main reason why Turkey was granted the status of a candidate country during the Helsinki summit was the strategically motivated concern about the possible consequences of Europe repulsing this country. It was a significant decision because, now that Turkey was a candidate, the EU could not refuse to open accession negotiations with Ankara without jeopardising its international credibility, provided that Turkey' improved the condition of its economy and respected human rights. If the

Union rejected Turkey's application for the third time, this would probably halt the integration process almost completely.

The Helsinki summit introduced a new quality to the EU–Turkey relations. The EU began to support Turkey in the adaptation process more actively, especially after the 2002 Copenhagen summit. Pro-European reforms in Turkey were buttressed by the internal changes that had taken place in the country since 1999. After the victory of Turkish troops and the capture of the PKK leader Abdullah Ocalan, human rights violations began to take place on a smaller scale and the Turkish elite is now prepared to grant the Kurds some kind of cultural autonomy. The evolution of Turkish Islamists and the emergence of the AKP have alleviated tension between the secular and the Muslim elite. The AKP's victory in the 2002 parliamentary elections has led to the formation of a stable government whose priority is to align the Turkish legislation to European standards. The deep financial crisis of 2000–2001 has forced Turkey to implement the necessary reforms. If they are continued, Turkey may be able to enter a stable path of long-term development⁹⁸. The pro-European reforms have also activated NGOs in Turkey⁹⁸. Among the factors that might threaten Turkey's integration, the November bombings in Istanbul, for which a claim of responsibility has been made by the al-Qaeda and Turkish Islamic extremists, may be the most serious⁹⁹.

The implementation of reforms intended to adapt Turkey to European standards is an evolutionary process that stumbles on various obstacles. In 1999–2002, the government's determination was restrained by the internal differences within the coalition, and especially by the presence of the nationalist MHP. When the AKP came to power, it was the military and the president that hindered the reforms to some degree. In general, though, the army's attitude towards reforms is positive. Most generals, including the chief of staff gen. Hilmi Ozkok, believe that Turkey's accession to the EU is in keeping with the line of Kemal Ataturk. They are prepared to self-restrain their position, but worry about the consequences of this step for the country's integrity (the Kurdish issue) and the secularity of state. It is a Turkish paradox that in order for in-depth reforms to be initia-

ted, a political force referring to Islam in some way had to rise to power. The army distrusts the AKP, fearing that its aim is to abolish the secularity of state¹⁰⁰. In late 2003, there was some tension between the AKP and the army over the role of religion in public life¹⁰¹.

If the EU is to open negotiations with Turkey, it is of key importance that the reforms passed by parliament be implemented practically on the local level. The European Commission published the fifth Turkey Regular Report in November 2003. It noted the first positive effects of reforms passed to date¹⁰². However, in the Report it is also claimed that Turkey must continue the legislative reforms, especially with respect to civilian control over the army¹⁰³, further expansion of the freedom of speech, associations¹⁰⁴, assembly and religion¹⁰⁵ and the independence of the court system¹⁰⁶. Further, the Report claimed that the reforms passed by parliament have not been implemented to a sufficient degree¹⁰⁷. Views of the European Union are borne out by analyses of Turkish and international human rights organisations. They report that the human rights situation improved in the second half of 2003, e.g. there were fewer instances of the use of torture, but it remains unsatisfactory¹⁰⁸.

Since Brussels expressly declares that it will only open negotiations with Turkey if the Cyprus issue is settled, chances are that it might be solved before May 2004.

Turkey will pass further pro-European legislative reforms in 2004¹⁰⁹. The human rights situation will improve, but not satisfactorily before December 2004¹¹⁰ – one has to wait longer to see adequate results. Therefore, in December 2004 the European Union will have to decide whether to reward Turkey for the progress made so far and open negotiations, helping Ankara to fully implement the legislative reforms along the way, or to postpone this decision for another year or two.

From 1999 to 2004, Turkey adjusted its legislation to the *Community acquis* to a modest extent¹¹¹ but Brussels must not invoke this as a reason to refuse to open negotiations with Ankara. In all candidate countries, the alignment process gained momentum only after the relative negotiation chapters were opened.

Adam Balcer

¹ The population of Turkey currently accounts for 70 percent of the population of the remaining twelve candidate countries taken together.

² The population of Turkey is smaller than that of Germany, but it will be greater in the next 15 to 20 years due to a higher birth rate in Turkey. According to demographic forecasts, Turkey will have a population of 80 million before 2020.

³ The European part of Turkey is only 5 percent of the country's territory. It is inhabited by more than 10 percent of the population.

⁴ According to the Eurobarometer 58 (autumn 2002), 49 percent of EU citizens were against the integration of Turkey, with 32 percent for. Other candidate countries with more opponents than supporters of their accession included Romania (45 percent against, 35 percent for), Bulgaria (40 percent against, 38 percent for) and Slovenia (40 percent against and 39 percent for). The membership of Poland was opposed by 34 percent and supported by 48 percent of respondents. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

⁵ Western Anatolia had closer ties with Europe than the other, non-European border regions. Presumably, the geographic argument would be invoked much less frequently against Turkey's European aspirations if the Turks were not Muslims.

⁶ The Ottoman part of Europe became the core of the Empire. The empire's capital – Istanbul / Constantinople was located in the European part. The Balkans were the Empire's richest region. The Balkans were also where most of the empire's elite came from. A large number of Turks descended from refugees and migrants from the Balkans, and Greeks of Anatolia, who were converted to Islam. To a certain degree, the Ottoman Empire was a continuation of the Eastern Roman Empire (Byzantium). Members of the Ottoman dynasty used the title of Roman emperors or Romans to refer to themselves. One of the Empire's goals was to rebuild the Roman Empire, though this time as a Muslim body. Bernard Lewis, *The Muslim Discovery of Europe*, London 2000, p. 29–31.

⁷ In the 17th century, the central authority of the Empire lost some of its power, and the society gained more independence and say. According to Bernard Lewis, the position of the Ottoman Empire's society at that time was similar to the position of society in some of the Western absolutist monarchies such as France. Bernard Lewis, *Muzułmański Bliski Wschód*, Warsaw 2003, p. 118.

⁸ It should be remembered, though, that “in the first half of the 16th century, the Ottoman system was at the height of its glory and no wonder that contemporary European observers viewed it as a model of efficient and centralised absolutism. [...] they looked forward to a new European age of enlightened royal despotism within a national state, and saw Turkey as the paradigm of a disciplined modern monarchy (this quote was taken from the Polish edition of Lewis' book and re-translated into English). *Ibid.*, p. 118.

⁹ Before the end of the 17th century, the Ottoman Empire aimed to conquer as much European territory as possible, and to introduce the Sharia there. The Turkish expansion was resisted mainly by the Habsburg monarchy and Venice.

The wars they waged against the Ottomans were to some extent religious conflicts, although in the course of these wars the Ottoman Empire did co-operate with the European and Christian rivals of its opponents, e.g. with France.

¹⁰ According to a survey carried out towards the end of December 2003 by the liberal *Milliyet* daily, nearly 40 percent of Turks view the EU as a “Christian club”. Nearly 22 percent of them have no idea when Turkey is going to join the EU, and 18 percent do not believe that Turkey will ever become an EU member. Such concerns were seldom spelt in the other candidate countries. According to the 2002–2003 Candidate Countries Eurobarometers, 34–38 percent of Turks said that they rather distrusted the Union. A similar degree of distrust was recorded only in Estonia (32–37 percent) and, on a smaller scale in Latvia and Malta, and the countries of the Fifteen – 37 to 38 percent. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm

¹¹ According to the February 2003 Eurobarometer, the Turks were the only candidate society to name loss of identity and loss of language among the three greatest threats in the development of a united Europe (46 percent and 51 percent, respectively). (Concern about the loss of identity was also spelt by 48 percent of Cypriots). Generally, however, the Turks reported a medium level of concern about the consequences of the uniting of Europe, as compared with the remaining candidate countries. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2003/2003.2_full_report_final.pdf

¹² From the 70s to the 90s, many inhabitants of these regions moved to cities in the western part of the country.

¹³ In the most recent Eurobarometer public opinion poll carried out in March 2003, 45 percent of Turks said they identified with their own national identity exclusively, while 52 percent identified with a European identity to some extent. The British, the Spanish and Greeks, and, among the candidate communities, the Hungarians, showed higher identification with their national identity exclusively. However, as many as 92 percent of the Hungarians and only 47 percent of the Turks said “yes” when asked whether they were proud of their Europeanness, in the survey carried out in spring 2002 (“no” being the answer of 42 percent of Turks). Only the British were less proud of their Europeanness than the Turks. Probably, though, if the Turks were asked this question in autumn 2003, the result would have been better and might have exceeded 50 percent, as there is a clear upward moving trend in the Turks' sense of pride of being European; http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

¹⁴ This tendency first manifested itself when Turkey was recognised as a member of the Holy Alliance in the wake of the Crimean War (1853–1856), during which great western powers (France, Great Britain) fought hand in hand with the Turks against the army of another Christian state (Russia) for the first time in history. This demonstrated that Turkey was treated differently from the other Muslim states.

¹⁵ Cyprus is of strategic importance as a kind of natural airfield in the Eastern Mediterranean. Its population is less than 80 percent Greek and more than 20 percent Turkish. From the 50s to the 70s, the Greeks strove to unite the is-

land with Greece, while the Turks would come up with an alternative proposition to divide the island. In 1974, Cyprus became the scene of a military *coup d'état* which aimed to unite the island with Greece. The Turkish army intervened, and the territory it managed to conquer was transformed in 1983 into the Turkish Republic of Northern Cyprus (KKTC), recognised by Turkey only.

¹⁶ Advocates of Turkey's membership emphasise that once the country integrates with the European Union, its capability of pursuing active foreign policies in these regions will expand greatly.

¹⁷ Turkey had ten government cabinets from 1971 to 1980.

¹⁸ In 1978, 1.5 thousand people died in the fights between radical right and radical left organisations.

¹⁹ The army is Turkey's most respected institution. It is trusted by 80 percent of the society. For comparison, only 32 percent of Turks trust religious leaders.

²⁰ It should be remembered that building a modern Turkish nation was not an easy process. In the early 20s, the Muslim population of Turkey was much more diversified ethnically than it is now. Large numbers of non-Turks from the Balkans and the Caucasus, as well as the Anatolia Muslims, have been assimilated into the Turkish culture.

²¹ The Kurdish issue is one of the most complex in Eurasia. The Kurds are the world's largest nation without a state of its own (over 20 million). They live in four countries with complex ethnic and religious structures (Iran, Iraq, Syria, and Turkey), and in each of them they account for a substantial part of the population. In many regions they live intermingled with the neighbouring nations. The percentage of Kurds within Turkey's population will rise due to their high natality.

²² For 30 years, the Kurds have migrated to cities in Western Turkey on a massive scale. As a result, nearly half of all Kurds live beyond so-called Kurdistan south-eastern Anatolia. Given the present migration trends, most Turkish Kurds will soon live in Western Turkey.

²³ On the government side, this included the pacification of villages supporting the PKK, during which civilians were killed, and the use of torture against PKK supporters. The war on the Kurdish guerrillas has not transformed into an open ethnic conflict, though. This was due to the deep internal divisions in the Kurdish community stemming from the strength of clan structures (relatively high support for the government side). Other factors included the pacifying impact of a shared religion, the existence of numerous mixed marriages, and a high degree of the Kurdish population's integration with the Turkish society. All of these factors led to the acceptance of the country's territorial integrity, and so did the fact that for example, president Turgut Ozal was of Kurdish origin.

²⁴ According to research carried out by Pew Research Center in late 2003, 73 percent of Turks believe that religion should be separated from the state. For comparison, 65 percent of Poles, 33 percent of Pakistanis and 24 percent of Jordanians share this opinion. 63 percent of Turks believe that the role of religion in school education should be limited. Only 26 percent of Jordanians and 27 percent of Pakistanis are of the same opinion. On the other hand, 85 percent of

Turks claim that religion plays an important role in their private life. According to surveys by Turkish public opinion research institutions, approx. 35 percent of Turks do not fast during the whole Ramadan, while approx. 30 percent pray regularly (five times a day). The views on the position of women in society also set the Turks apart from the most of Muslims. Nearly 70 percent of Turks have no reservations concerning women's equal position in the family (going out to work, equal division of duties). For comparison, this opinion is shared by only 14 percent of Jordanians and 33 percent of Pakistanis. <http://people-press.org>

²⁵ The main point of contention was the issue of headscarves worn by female students and officials, and the status of religious school students. 91 percent of Turks believe that wearing or not wearing the scarf should be the private decision of the woman. 52 percent of Pakistanis and 60 percent Jordanians are of the same opinion. According to last year's research, more than 60 percent of Turks believe that female state officials should have the right to wear the scarf. 75 percent of Turks believe that school and university students should also have this right. Pew Research Centre website, <http://people-press.org>, Turkish Daily News website, http://www.turkishdailynews.com/old_editions/2003.htm

²⁶ Unlike in the Arab countries, the functional democratic system in Turkey served as a "safety valve" to canalise the frustration of Islamic communities.

²⁷ According to Gilles Kepel, an Islam researcher, the fundamentalist communities consist of two groups: the pious, conservative small bourgeois, and the radical metropolitan poor. The tensions between these two have limited the potential of Refah. Gilles Kepel, *Święta wojna. Ekspansja i upadek fundamentalizmu islamskiego*, Warsaw 2003.

²⁸ In 1995, Refah garnered more than 20 percent of votes. It was supported not only by fundamentalists. As a party opposing the establishment, Refah won over the votes of the poor and frustrated.

²⁹ The European Union spelt concern, but no serious criticism, about the army's intervention and the dissolution of Refah in 1998 and Fazilet in 2001. In 2001, the Strasbourg Tribunal ruled that the dissolution had been legal by a tight majority of votes.

³⁰ In 1998, Refah made a perfunctory declaration of support for Turkey's integration with the EU.

³¹ After the *coup d'état*, the military junta approved of the idea of a "Turkish-Islamic synthesis" which recognised Sunni Islam as a important element of the Turkish national identity, in order to weaken the influence of the extreme left and the Kurdish nationalists, and reinforce the state's unity. Since the authorities began to support Sunni Islam, the Alevis developed a more acute sense of self-awareness, which led to demands for autonomy on their part, and damaged their relations with the Sunnis (riots, pogroms).

³² In 2002, 33 percent of the population of Turkey earned their living in the agricultural sector, the percentage for Romania being nearly 38 percent. Approx. 15 percent of adult Turks are illiterate. Among the EU Member States and candidate countries, Portugal has the highest level of illiteracy, with 7.5 percent of the population not being able to read or

write. Even though the life expectancy in Turkey is 70.1 years (70.5 in Bulgaria, Romania and Lithuania), as many as 42 children in each 1000 born in Turkey die before the age of 5. For comparison, in Romania it is 21 in each 1000. The main reason for this situation is the fact that Turkey has the lowest number of physicians per 100 thousand inhabitants among all candidate countries, being just 129. Romania is in the last-but-one position with 191 physicians per 100 thousand people. Among the candidate countries, Turkey is also in the last position in terms of the society's education. Turkey's education index for 2001, determined by the UN based on the percentage of people with high school and university education was 0.77; for comparison, it was 0.88 in Romania. Turkey shows better results than Romania, though worse than the remaining candidates, in terms of computerisation, telephony and sanitary standards. 4 percent of Turks and 3.2 percent of Romanians own PCs. Turkey has 285 telephone links per 1000 inhabitants, the number being 185 in Romania. 10 percent of Turks have no access to basic sanitation, and 18 percent to clean water. The numbers for Romania are 47 percent and 42 percent, respectively. Another serious problem in Turkey is widespread corruption. In the most recent corruption ranking by Transparency International, Turkey is in the last-but-one position among the candidate countries, before Romania. A specifically Turkish issue, not found in any other candidate country on such a scale, is the unequal position of women in society. The number of girls in high schools in 2000 was only 70 percent of the number of boys. 4 percent of MPs were female. Human Development Report website, <http://www.undp.org/hdr2003/>, Transparency International website, <http://www.transparency.org/>

³³ In 2002, Turkey's GDP measured as the *per capita* purchasing power parity accounted for just 23 percent of the EU GDP, the figures for Romania and Bulgaria being 25 percent. Before the 2000–2001 crisis, Turkey was ahead of both countries. Economic forecasts suggest Turkey may catch up with Romania within the next years.

³⁴ According to the Human Development Report, Turkey shows the greatest social disparities among all candidates and Member States of the EU. The Gini index, which measures disparities in the distribution of consumption and income, is 40.0 in Turkey (0 – full equality, 100 – full inequality). Portugal and Germany showed similar results with 38.5 and 38.2, respectively. For comparison, the result for the United States was slightly higher than for Turkey (40.8) <http://www.undp.org/hdr2003/>

³⁵ For example, Turkey reported economic growth at 7.5 percent of the GDP in 1997, only to show a decline of 4.7 percent of the GDP two years later. In 1997, inflation reached 85 percent. It should be remembered though, that in the last 30 years, the Turkish economy has shown smaller fluctuations than, for instance, the Portuguese economy before accession to the EU. It should also be remembered that some of the economic problems stemmed from occurrences beyond the Turkish government's control, such as the Gulf War (1991) and the great earthquake (1999).

³⁶ In 2001, foreign investments accounted for 2.3 percent of the GDP, while in 2002 – only 0.6 percent. All foreign investments

accumulated, their *per capita* amount in 2000 was 296 Euro. In terms of the GDP percentage, this was the lowest result among all candidate countries. In terms of the amount of *per capita* foreign investments, Turkey reported better than Romania and Bulgaria in 2000.

³⁷ In 2002, it accounted for 10 percent of the GDP and was the highest among all candidate countries. However, the deficit of Hungary, in second place, was only 0.8 percent lower.

³⁸ The IMF granted Turkey the second largest loan (after Brazil), amounting to of 30 billion US\$. The main reason why the IMF is so committed to the reconstruction of the Turkish economy is the position of the US which considers Turkey to be a strategic ally. As part of the IMF programme, deep cuts in public spending were carried out, the banking system was privatised, some of the state-owned monopolies were liquidated, and the system of supporting the agricultural sector was modified to meet European standards.

³⁹ According to research commissioned by *Milliyet* towards the end of December 2003, 74 percent were for integration, with 17 percent against.

⁴⁰ According to the Candidate Countries Eurobarometer of 2003.02, 61 percent of Turks believed that membership would bring more profits than losses. For comparison, this opinion was shared by 40 percent of Poles and 26 percent of Latvians.

⁴¹ Characteristically, integration gets more support in the poor Kurdish regions, the most traditionalist part of the country. Ali Carkoglu, *Who Wants Full Membership?* (in:) *Turkey and the European Union*, (ed.) Ali Carkoglu, Barry Rubin, London 2003, p. 175–178.

⁴² In the 2003.02 Eurobarometer the Turks were the only ones to name liquidation of the national currency among the three greatest concerns connected with enlargement (48 percent). A decisive majority of Turks support the EU foreign and defence policy, though at the same time they want the national states to keep their decision competencies in these areas to the highest degree among all candidate societies. In this respect, they are like the British.

⁴³ The accession of poor Central European countries raises fears concerning a “double-speed Union” and the stalling of the internal integration process within the EU. According to those EU politicians who fear this scenario, the accession of the poor Turkey with a population of 80 million will make its materialisation more likely.

⁴⁴ In the 50s and the 60s, the poor from rural areas in Turkey migrated on a massive scale to the EEC, especially to Germany. As a result, more than 3.5 million Turks and Turkish Kurds live presently in the EU. Their social and cultural integration is one of the major internal problems facing Germany. In the 90s, the fear of another wave of migration became one of the major arguments of German opponents of Turkey's accession. It should be remembered, though, that the problem of Turks in Germany is much less severe than the issue of Arab migrants from the Maghreb in France. It is certain that if the EU opens negotiations with Turkey, one of the conditions imposed by the Community will be to introduce a long transition period during which Turkish citizens will not be allowed to work in certain countries of the EU.

⁴⁵ It is rather likely that opening negotiations with Turkey will entail modifications to the terms of EU funding distribution.

⁴⁶ This border is 2.2 thousand kilometres long and would be the longest external border of a single EU Member State. It runs through mountain regions that are difficult to control and is crossed by major routes for the smuggling of drugs and illegal migrants from Asia. One of the ways to solve this problem could be to keep border checks at Turkey's land and maritime borders with Bulgaria and Greece for some time.

⁴⁷ One of the reasons why Turkey requested the conclusion of an association agreement was the fact that Greece, Ankara's traditional rival, had taken the same decision.

⁴⁸ Article 28 provided that if adequate conditions for Turkey joining the Community arise, the Contracting Parties shall examine the possibility of Turkey's accession.

⁴⁹ In the first period, the EEC was supposed to grant Turkey a loan of 175 million ECU and increase the export quotas of Turkey's four basic agricultural export commodities. Turkey was only required to provide optimum conditions for the development of its own economy. The customs union was projected to be established in the second transition period. The EEC agreed to gradually lift custom duties on all Turkish commodities in this period and to allow free movement of labour. Turkey agreed to reduce custom duties on European commodities, though at a slower rate, and to introduce the Common External Tariff (CET). The Community was to lift its custom duties and quotas on Turkish commodities as of 1 December 1975, while Turkey was supposed to do the same for Community commodities as of 1 December 1986. The CET was to be introduced on the same date. In the closing stage, the EEC and Turkey were to co-ordinate their economic policies and harmonise their fiscal and competition legislation. Harun Arikan, Turkey and the EU, Hants 2003, p. 57–59.

⁵⁰ The EEC countries agreed to completely lift customs and quotas on all Turkish manufactured goods except for cotton products and carpets, on which the customs duties and contingents were to be liberalised gradually over 12 years of the effective date (1973). The EEC also agreed to apply a 0 percent tariff to 37 percent of Turkish agricultural products and a preferential tariff to a further 33 percent of such products. Finally, Turkey was also supposed to be included in the provisions on free movement of labour and equal rights for Turkish workers in the EU. Gradually, all restrictions on the movement of labour were to be abolished. The EEC pledged to provide financial aid. Turkey, on the other hand, agreed to lift custom duties on 55 percent of commodities imported from the EU within 12 years, and customs duties on all commodities within the next 10 years (1995), and to lift the quotas. *Ibid.*, p. 60–61.

⁵¹ The EEC lifted customs tariffs on Turkish manufactured goods and introduced preferential tariffs on agricultural products. It also provided the agreed financial credit in the amount of 577 million ECU. Turkey, on its part, lifted the tariffs on 20 percent of the EEC commodities and reduced the quotas on 40 percent of EEC commodities.

⁵² In the mid 70s, the EEC concluded free trade agreements with all Mediterranean countries except for Albania and Li-

bya as part of its Mediterranean policy. As a result, Turkey's association agreement with the EEC was no longer exceptional. Products of other Mediterranean countries competing with those of Turkey gained access to the European market, frequently on terms better than those granted to Ankara. The countries with which the EEC concluded the free trade agreements did not have to make any of the commitments that Turkey did. *Ibid.*, p. 62.

⁵³ The average GDP in the EEC was much higher at that time than the expected 2004 average GDP. At the time of conclusion of the Association Agreement, the average *per capita* GDP in the EEC was 2800 US\$, while in Turkey it was only 180 US\$. At that time, nearly 80 percent of the Turkish labour force worked in the agricultural sector.

⁵⁴ Detention duration was reduced from 15 days to 24 hours in areas not in state of emergency, and the accused were granted extended rights to contact lawyers. *Ibid.*, p. 118–120.

⁵⁵ The structure of Turkish exports became diversified. In the 70s, raw materials and agricultural products dominated exports. 20 years later, textiles became Turkey's most important export commodity. The share of cars in exports also increased.

⁵⁶ The Matutes Package proposed the conclusion of a customs union by 1995, increased financial and technical cooperation, promotion of industrial and technological cooperation, and closer political and cultural ties. The package set more modest goals for Turkey and the EEC than the Association Agreement because it did not propose any action for the development of a common agricultural policy, services and freedom of movement.

⁵⁷ Articles 141 and 142 were deleted, under which it was illegal to form associations or engage in propaganda calling for the establishment of a dictatorial, racist or communist regime. Also deleted was article 163, which prohibited the formation of associations or engaging in propaganda calling for a change of the system of government along religious principles.

⁵⁸ In 1991, the ANAP even promised to recognise Kurdish as an official language in areas inhabited by the Kurdish majority. However, it lost the elections.

⁵⁹ Turkey cut its tariffs substantially already in 1994, though they were kept in place for the crucial sectors (export of cars and pharmaceuticals).

⁶⁰ Under the amendments passed, the ban was lifted that denied associations and trade unions the right to engage in political activities. Political parties were granted the right to establish youth and women's organisations, to open offices abroad and to establish contacts with international organisations. MPs became entitled to change political parties and to appeal to the constitutional court in case they were about to lose their immunity. Voting age was reduced from 21 to 18, and the prohibition for students and lecturers to join political parties was lifted. Parliament passed amendments to article 8 of the anti-terrorist law, under which only deliberate actions and statements calling for violation of the state's integrity were subject to penalty. As regards the Kurdish MPs, two of them were released, but four were sentenced to 15 years imprisonment for separatist activities. *Ibid.*, p. 129–131.

⁶¹ Not all technical barriers were removed, and the trade policy was not harmonised: the parties failed to sign agreements on free trade with non-members of the EU, to introduce a preferential EU customs system and to eliminate the monopolies.

⁶² Before 2000, the EU failed to pay Turkey the 375 million Euro to which the latter was entitled under the customs union. The reason was Turkey's failure to respect human rights. For the same reason, subsidies earmarked for Turkey in the Euro-Mediterranean Partnership Programme were withheld. Finally, because of the veto by Greece, Turkey could not make use of the inexpensive loans of the European Investment Bank.

⁶³ The duration of detention by the Security Courts was reduced from 14 days to 4 days in regions not in state of emergency, and from 30 to 10 days in regions in state of emergency. Detainees in regions in state of emergency were also allowed access to lawyers. Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession, p. 15–17. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/turkey_en.pdf

⁶⁴ In 1999, before the summit, the Turkish parliament amended the law on State Security Courts by removing military judges from such courts. It also amended the law on political parties by limiting the possibility of arbitrary dissolution, and the criminal code, by introducing more precise definition of torture and abuse of power. In December 1999, the government issued regulations allowing religious foundations to refurbish religious facilities without special permits from the authorities. Shortly after the summit, the criminal code was amended so as to facilitate, to a limited extent, the prosecution of police officers accused of using torture. 2000 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession p. 13–19, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/tu_en.pdf

⁶⁵ The main reason why the relations between Greece and Turkey improved was the fact that Greece had to reduce its defence spending in connection with the new EU standards imposed on the Greek economy.

⁶⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the UN Convention on the Rights of Women and the UN Convention on the Rights of the Child.

⁶⁷ It was a compromise between the reformers and the MHP nationalists in the government. The most disputed issues included the cultural autonomy for the Kurds, abolition of the death penalty, liberalisation of the anti-separatist and anti-terrorist laws, and settlement of the Cyprus problem.

⁶⁸ In 2000–2003, Turkey received 531 million Euro from the EU.

⁶⁹ Parliament amended the constitution preamble and articles 13 and 14, deleting the provisions on penalties for thoughts and opinions undermining the state's integrity. Website of the Directorate General of Press and Information, <http://www.byegm.gov.tr/>

⁷⁰ The amendment included detailed provisions under which dissolution of a party was allowed only if its anti-state activities were intensive and resolved, and were undertaken by the party leader, its parliamentary club or party authorities.

Ibid.

⁷¹ The composition of the National Security Council was expanded to include the minister of justice; as a result the number of civilian members on the council became equal to that of military members. In another amendment, the provision suggesting that the Council's opinions presented to the government were binding was removed. *Ibid.*

⁷² For example, the provision under which man was the head of family was deleted, and women were granted the right to keep their maiden name in marriage. *Ibid.*

⁷³ By amending article 312 (inciting ethnic, class, religious or language-motivated hatred), and article 159 of the criminal code, and articles 7 and 8 of the anti-terrorist law. As regards article 312, a provision was introduced to the effect that inciting is subject to penalty if it poses a threat to public order. *Ibid.*

⁷⁴ Detention duration was reduced from 7 to 4 days. Seven-day detention was retained in regions under state of emergency, i.e. in south-eastern Turkey. Even though the changes were generally positive, the radical increase of the rates of fines for anti-state activities was a step backwards. *Ibid.*

⁷⁵ The amendments lifted restrictions impeding the formation of associations, allowed creation of association federations and participation of meetings abroad. They also authorised associations to invite nationals of foreign countries, but subject to permission of the local authorities. *Ibid.*

⁷⁶ The provision was deleted under which it was prohibited to replace imprisonment penalties with fines in the case of publishers and editors. *Ibid.*

⁷⁷ Under this amendment, the period in which the accused must not contact his or her lawyer was reduced from 4 to 2 days of detention. *Ibid.*

⁷⁸ The authorities lost the right to prohibit demonstrations, but retained the right to postpone them for a long period of 3 months. *Ibid.*

⁷⁹ A provision was introduced to the Freedom of Association article of the constitution to the effect that freedom of association may only be restricted if the given association's activities threaten national security, public order, prevention of crime, "public morals" and the protection of other citizens' rights. Also under this amendment, Turkish associations may contact foreign associations and foreign associations may establish branches in Turkey solely subject to permission from the authorities. *Ibid.*

⁸⁰ An amendment was passed to Article 159, under which criticism of the government, parliament or the armed forces was fully authorised unless it was intended as slander. *Ibid.*

⁸¹ In the period in question, they received more than 3.2 billion Euro.

⁸² Foundations, but only those established by religious communities recognised by the Lausanne Treaty of 1923, i.e. the Jewish, the Orthodox and the Armenian, were granted the right to acquire real estate subject to the authorities' permission. They were not entitled, however, to reclaim real estate seized by the state or to let the real estate in their possession. *Ibid.*