

Een brug over de Bosporus. De betekenis van de relatie tussen de EU en Turkije, 1959-2004

Jurriaan Bakker

Veruit de meeste wetenschappers die zich bezighouden met de mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie (EU) zijn overtuigd van de wenselijkheid ervan, zowel voor Turkije als voor de huidige lidstaten en toetreders. Toegegeven, een aanzienlijk aantal van hen heeft de Turkse nationaliteit, zoals enkele van de auteurs van wie het recente werk geraadpleegd is voor dit beknopte onderzoek. Hoewel de feitelijke informatie over de relatie tussen Europa en Turkije meestal accuraat te noemen is, vermijden alle schrijvers het gebruik van een landkaartje. Toeval?

De meeste mensen vinden dat Turkije niet bij het continent Europa hoort. Een blik in de atlas geeft hen gelijk; Europa houdt in het oosten op bij de Oeral, en in het zuidoosten bij de Bosporus. Dit betekent dat bijna heel Turkije buiten het geografische Europa valt. Dit hoeft echter geenszins te betekenen dat het land bij voorbaat van lidmaatschap van de EU uitgesloten dient te worden. Turkije heeft, zeker sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, duurzame economische, juridische en militaire banden met het Westen en Europa opgebouwd. Het officiële lidmaatschap van het Europese integratieproject is Turkije tot nu toe echter voornamelijk om culturele en geografische redenen onthouden. Andere overwegingen die een rol spelen zijn de verwachten druk van Turkije op het EU-budget en de omvang van de Turkse bevolking; dat laatste in verband met het grote stemgewicht dat Turkije binnen de EU-instituties zou krijgen, en met verwachte grootschalige emigratie naar de rijkere lidstaten.

Hoewel in alle EU-publicaties met betrekking tot Turkije verwezen wordt naar concrete culturele geschilpunten tussen beide partijen zoals mensenrechten, democratie, minderhedenproblematiek, rechtspraak en internationale conflictbeheersing, bestaat in Turkije een wijdverbreid gevoel dat Europa geen staat wil herbergen waarvan een zeer groot gedeelte van de bevolking islamitisch is. De meeste Turken willen hun land zien toetreden, maar vinden het gedrag van de EU nogal halfhartig; men beschouwt de EU als een ontoegankelijke 'christelijke club'.¹

¹ Ziya Öniş, 'Domestic politics, international norms and challenges to the state: Turkey-EU relations in the post-Helsinki era' in: Ali Çarkoğlu en Barry Rubin ed., *Turkey and the European*

Dit gevoel wordt bevestigd door uitspraken van toonaangevende Europese politici. De voorzitter van de Europese Conventie, recentelijk belast met de voorbereiding van een Europese grondwet, Valéry Giscard d'Estaing, maakte bijvoorbeeld kenbaar dat Turkije 'een *andere* cultuur, een *andere* aanpak, een *andere* levensstijl' heeft. Hij voorspelde zelfs, in het geval van Turkse toetreding, 'het einde van de Europese Unie'.² Edmund Stoiber, de Beierse CSU-voorman en kort geleden nog kandidaat voor het Duitse kanselierschap, vindt dat 'Europa niet aan Irak grenst'.³ Vele Europeanen zijn het met hen eens, maar niet alle Europese politici delen deze mening. Zo pleitte Silvio Berlusconi, minister-president van Italië, voor een uitbreiding van de Unie met Rusland, Israël en Turkije. Er is echter in de Europese politiek geen duidelijk verschil van inzicht tussen rechtse en linkse politici: de meesten zien toetreding niet snel plaatsvinden. Daarbij zijn conservatieven huiverig voor de islamitische cultuur en de Europese portemonnee, en vrezen socialisten vooral de militaire invloed op de Turkse overheid en veroordelen zij de Turkse behandeling van de Koerdische minderheid. Een voorbeeld dat alle angsten en vooroordelen samenvat: een representant van de ChristenUnie in het Europees Parlement verzekerde de auteur van dit artikel dat Turken, net als andere islamieten, per definitie niet in staat zijn een fatsoenlijke democratie op te bouwen!⁴

In tegenstelling tot de Centraal- en Oost-Europese landen gaat het Turkije niet zozeer om een 'hereniging met Europa', maar eerder om het 'deel worden van Europa'.⁵ Hieronder zal geprobeerd worden aan te tonen dat, ondanks bovengenoemde problemen, Turkije uiteindelijk toch zal toetreden tot de EU. Maar ook dat dit Europa op haar grondvesten zal laten schudden. Grondvesten, die wat Turkije betreft in de komende eeuw meer geëerbiedigd zouden mogen worden...

Union. Domestic politics, economic integration and international dynamics (Londen en Portland [OR] 2003) 9-34, aldaar 22.

² Geciteerd in: Harry Flam, *Turkey and the EU: politics and economics of accession*, Stockholm University Institute for International Economic Studies Seminar Papers no. 718, <http://www.iies.su.se/publications/seminarpapers/718.pdf> (2003) 8. Mijn cursivering. De meeste citaten in dit onderzoek zijn door mij vertaald uit het Engels.

³ Geciteerd in: *ibidem*.

⁴ Deze bewering deed dr. Hans Blokland op woensdag 23 april 2003 te Brussel tijdens een korte discussie in het Altiero Spinelli-gebouw.

⁵ Gamze Avci, 'Turkey's slow EU candidacy: insurmountable hurdles or simple Euro-skepticism?' in: Çarkoğlu en Rubin ed., *Turkey and the European Union*, 149-170, aldaar 156.

Achtereenvolgens worden in deze bijdrage behandeld: de positie van Turkije in Europa voor en na de Tweede Wereldoorlog; de geschiedenis van de contacten tussen de EU en Turkije; en de actuele problemen met betrekking tot de Turkse toetreding.

Turkije als legale Europeaan

Hoe veranderde de positie van Turkije ten opzichte van Europa voor en na de Tweede Wereldoorlog? Tot beantwoording van deze vraag moet aandacht besteed worden aan politieke invloeden en verhoudingen, economische belangen en juridische verbintenissen.⁶

De stichting van de Republiek Turkije in 1923 door Kemal Atatürk en zijn volgelingen is een duidelijke markering in een proces in de contemporaine Turkse geschiedenis waarin westerse politieke theorieën en economische modellen aan invloed winnen onder de Turkse elite. De relaties tussen het oude Ottomaanse Rijk en de afzonderlijke Europese grootmachten (vooral Engeland, Oostenrijk, Frankrijk en Rusland) werden vanaf de tweede helft van de achttiende eeuw in toenemende mate gekenmerkt door de politieke en economische afhankelijkheid van de Ottomanen jegens Europa. Het rijk werd ‘de zieke man van Europa’ genoemd. De kemalistische revolutie bracht daarin verandering. Na de Eerste Wereldoorlog werd de sultan afgezet, en wist het Turkse leger, onder leiding van Kemal Atatürk, in 1921 de invasie van de Grieken tegen alle verwachtingen in te keren. In navolging van het streven naar een liberale en democratische constitutie door Jong Ottomanen en Jong Turken aan het eind van de negentiende en in het begin van de twintigste eeuw, voerden de kemalisten maatregelen door die anachronistisch een ‘europeaniseringspakket’ genoemd kunnen worden. Hiertoe behoorde ook het ideaal van een seculiere staat.

Als gevolg van deze westwaartse oriëntatie werd Turkije echter net als de Europese landen beïnvloed door de economische malaise van de jaren dertig van de vorige eeuw, het sterker wordende protectionisme en bijbehorende nationalistische theorievorming. Bovendien was de nieuwe

⁶ Twee zeer nuttige boeken over de geschiedenis van zowel Turkije als de EU zijn ten behoeve van dit onderzoek geraadpleegd: Erik J. Zürcher, *Een geschiedenis van het moderne Turkije* (Nijmegen 1995) en: Derek W. Urwin, *The community of Europe: a history of European integration since 1945* (Londen en New York 1995).

republiek zeer ontvankelijk voor nieuwe indrukken. Ten eerste moest na de teloorgang van het veeltalige Ottomaanse Rijk vorm gegeven worden aan zowel een staat als een natie; onder Atatürk werd het Turks hiertoe bijvoorbeeld geromaniseerd.⁷ Ten tweede wilde men afrekenen met de afhankelijkheid ten opzichte van Europese staten. Het liberale, burgerlijke nationalisme uit het Europa van de negentiende eeuw maakte tijdens het Interbellum dus ook in Turkije plaats voor een agressievere, etnische variant.

Turkije, dat in tegenstelling tot de meeste Europese landen feitelijk niet aan de Tweede Wereldoorlog deel had genomen, bleef na 1945 evenwel een land met een machtige militaire lobby, een virulent nationalisme en een protectionistische economie.⁸ Het land werd niet nauw betrokken bij het Europese economische integratieproject, dat via de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, 1953), de Europese Economische Gemeenschap (EEG, 1957) en de Europese Gemeenschap (EG, 1967) uiteindelijk in 1992 de EU zou gaan heten. De zes West-Europese landen waarmee de organisatie begon (de Benelux, Frankrijk, Italië en Duitsland) hadden aanvankelijk slechts politieke en economische interesse voor elkaar en voor machtige bondgenoten als de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. De door hen gekozen route heeft niet alleen een economische, maar vooral sinds de jaren tachtig tevens een sterke politieke integratie op gang gebracht, waarbij de deelnemende landen zich verplichten democratie, politieke en burgerlijke vrijheden en mensenrechten te handhaven.

Turkije volgde in de naoorlogse periode een andere weg. Hoewel het een seculiere staat was en er in 1950 een meerpartijensysteem werd geïntroduceerd, bleef het land vrijwel onbeïnvloed door Europese initiatieven met betrekking tot vrijhandel, *civil society*, mensenrechten en democratie. Eigenlijk bleef Turkije steken in het vooroorlogse denken, waarvoor twee voorbeelden model kunnen staan. Ten eerste bleef het Verdrag van Lausanne (1923) aan de basis staan van de Turkse opstelling ten opzichte van de Koerdische minderheid in het land; Koerden worden, omdat het moslims zijn, niet geaccepteerd als minderheid. Deze

⁷ Benedict Anderson, *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism* (Londen 1983) 48-49.

⁸ Voor een kort, doch grondig overzicht van de geschiedenis van het kemalisme in Turkije, zie: Kevin Robins, 'Interrupting identities: Turkey/Europe' in: Stuart Hall en Paul du Gay ed., *Questions of cultural identity* (Londen, Thousand Oaks en New Delhi 1996) 61-86, aldaar 67-72.

gedachtegang stamt uit de Ottomaanse tijd.⁹ Ten tweede bedient de Turkse elite zich al te graag van allerlei aforismen van Atatürk, met name om regeringsbeleid te legitimeren. De bekendste daarvan, die door Turkse wetenschappers en zelfs op de website van Buitenlandse Zaken wordt aangewend als symbool voor de eventuele Turkse inbreng in Europa, luidt als volgt: ‘Vrede in eigen land, vrede in de wereld.’¹⁰

Toch moet vooropgesteld worden dat Turkije tijdens de Koude Oorlog in de tweede helft van de twintigste eeuw deel is gaan uitmaken van diverse intergouvernementele Europese en westerse organisaties. Na 1945 was uiteraard niet direct duidelijk welke vorm de als onvermijdelijk ervaren Europese samenwerking zou krijgen. Turkije werd achtereenvolgens lid van de Raad van Europa in 1949, de NAVO (Noord-Atlantische Verdragsorganisatie) in 1952 en de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, voorheen Organisatie voor Europese Economische Samenwerking of OEES) in 1961. Maar juist het enige traject met een grote communautaire, supranationale component, dat van de latere EU, bleek voor Turkije niet te realiseren. Het hoogst haalbare was, net als in het geval van de WEU (West-Europese Unie) in 1992, een associatieverdrag met de EEG (1963). Turkije is dus in de naoorlogse periode een verdragspartner van Europa en het Westen geworden op met name het militaire en economische vlak. De genoemde organisaties dragen in politiek opzicht een intergouvernementeel, relatief vrijblijvend, karakter. Echte Europese politieke acceptatie, en complementaire economische voordelen, kan Turkije pas verkrijgen met toetreding tot de EU. De politieke verhoudingen met de EU zijn echter verre van uitstekend te noemen.

Dat Turkije het eerste land was dat als lid van de Raad van Europa het Verdrag tegen Foltering en Onmenselijk en Vernederend Gedrag (1988) ratificeerde, maar daar later nooit naar heeft gehandeld, mag hier kenmerkend genoemd worden. In 1987 deed Turkije namelijk aanvraag tot officiële toetreding, waarna het direct een aantal hervormingen doorvoerde, waaronder ook het recht voor Turken om individueel beklag te doen bij de Europese Mensenrechtencommissie.¹¹ Pas tijdens de Europese Raad van

⁹ Birol A. Yesilada, ‘Turkey’s candidacy for EU membership’, *Middle East journal* 56-1 (2002) 94-111, aldaar 107.

¹⁰ <http://www.mfa.gov.tr>.

¹¹ Anders: Hüseyin Bağcı en Idris Bal, ‘Buitenlandse politiek van Turkije na de Koude Oorlog: nieuwe kansen en problemen’ in: Dirk Roctus, Gerrit de Vylder en Veli Yüksel ed., *Turkije: springstof voor de Europese Unie?* (Antwerpen 2002) 103-129, aldaar 104.

Helsinki (1999) echter zou Turkije als kandidaat-lidstaat aangenomen worden.

Samenvattend kan men de relaties tussen ‘Europa’ en Turkije voor en na 1945 als volgt beschrijven. Voor 1923 was ‘Turkije’ in politiek en economisch opzicht zeer afhankelijk van de Europese grootmachten. Deze zochten politieke controle en economisch profijt ten koste van het verzwakte Ottomaanse Rijk. In de periode van 1923 tot aan de Tweede Wereldoorlog creëerden de kemalisten moderne instituties, naar het voorbeeld van de Europese staten, maar hield Turkije zich afzijdig van het wereldtoneel. Na 1945 verandert het beeld. Beide partijen raken op vele manieren juridisch met elkaar verbonden. Europa verliest tijdelijk haar directe economische interesse in Turkije, terwijl Turkije afhankelijk blijft van de Europese markt.¹² Op politiek vlak begint een zeer interessante periode. Turkije wil deelgenoot worden van het prestigieuze en lucratieve Europese integratieproject en moet dus ingrijpende economische en politieke maatregelen nemen. De EU voert, zeker na 1999, de druk op. Maar omdat de integratie van de verschillende EU-lidstaten al in een gevorderd stadium verkeert (Economische en Monetaire Unie, opkomend buitenlands beleid, integratie op vele beleidsterreinen), wacht Turkije een zware taak zich daarin te voegen. Deze wordt nog zwaarder, daar het land een vooroorlogse politieke cultuur heeft, waarin etatisme, nationale eenheid, militarisme, soevereiniteit, protectionisme en cliëntelisme nog altijd een grote rol in het bestuurlijke domein spelen. Om toe te treden moet Turkije zijn ambitie bewijzen door betere implementatie van hervormingsmaatregelen, en zijn periodieke scepsis laten varen. De EU, van haar kant, moet zich welwillender en eenduidig opstellen.

Contacten tussen de EU en Turkije, 1959-2003

Hoe zijn de wederzijdse contacten tussen de Europese instellingen en Turkije tot dusver verlopen? Deze vraag is uiterst relevant, omdat de onderlinge relatie het kader vormt voor de concrete geschillen en problemen tussen beide partijen.

Het gaat niet te ver om het gedrag van Turkije ten opzichte van de EU deels te koppelen aan het gedrag van zijn aartsrivaal Griekenland. Toen het Turkse ministerie van Buitenlandse Zaken vernam dat Griekenland op 8

¹² Flam, *Politics and economics*, 9.

juni 1959 een associatieaanvraag bij de EEG had gedaan, deed Turkije eind juli hetzelfde. Turkije heeft verder getracht het dispuut over Cyprus te gebruiken om zijn eigen EG-kandidatuur, waarvoor het in 1987 voor het eerst aanvraag deed, veilig te stellen. Griekenland, EG-lidstaat sinds 1981, probeerde op zijn beurt Turkse toetreding tegen te houden.¹³

Nu was dat niet direct nodig, omdat de Europese Commissie blijkens haar antwoord in 1989 vele redenen zag om Turkije (nog) niet toe te laten. De belangrijkste redenen waren de korte termijn sinds de laatste ronde toetreders (Spanje, Portugal) en de in de Europese Akte (1986) voorgenomen verdieping van de Europese Gemeenschap (Interne Markt, voornemen tot opzetten EMU en buitenlands beleid, verdere politieke integratie). Daarnaast stelde de Commissie in haar advies aan de Europese Raad dat Turkije een laag ontwikkelingsniveau en een grote bevolking had, en daarom moeite zou hebben met verplichtingen aangaande het economische en sociale beleid van de Gemeenschap. Verder uitte de Commissie haar bezorgdheid over de budgettaire last (Turkije zou binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid netto-ontvanger worden, en veel geld vanuit de structurele fondsen krijgen) en de mogelijke gevolgen van het vrije verkeer van Turkse arbeiders. Het vrije verkeer van Turkse werknemers was overigens wel tot doel verheven in het Aanvullend Protocol (1970) op het Verdrag van Ankara (associatieverdrag, 1963). Dat dit doel eind jaren '80 nog niet gerealiseerd was, heeft zowel te maken met de gespannen verhoudingen tussen de EG en Turkije sinds de periode 1971-1980, een decennium met twee militaire coups, als met inmiddels veranderde Europese opvattingen over immigratie.

Tot slot waren de mensenrechtensituatie, het gebrek aan respect voor minderheden en de bilaterale spanningen met Griekenland de Commissie een doorn in het oog. Toch gloorde er hoop voor Turkije; alle lidstaten behalve Griekenland reageerden gematigd positief op het Turkse verzoek, Turkije werd niet als niet-Europees gekwalificeerd, en de Commissie adviseerde om werk te maken van de douane-unie tussen de EG en Turkije (bepaald in het Aanvullend Protocol). Het verminderen van handelsbelemmeringen moest Turkije laten wennen aan, en laten profiteren

¹³ Veli Yüksel, 'Turkije: de lange weg naar Europa' in: Rochtus, De Vylder en Yüksel ed., *Springstof?*, 131-162, aldaar 131, 156-158.

http://www.europa.eu.int/abc/history/1959/index_nl.htm. Opmerkelijk is dat Yüksel een andere datum (15 juli) noemt voor de Griekse associatieaanvraag, dan op de EU-website staat vermeld (8 juni).

van, de regels van een gemeenschappelijke Europese markt. Een nieuwe grote afzetmarkt zou de EG natuurlijk ook niet slecht uitkomen. Aldus kwam het contact tussen de EG en Turkije, nadat het als gevolg van de militaire coups van 1971 en 1980 bevroren was door de Gemeenschap, weer op gang.¹⁴ De Commissie opende in 1987 zelfs een kantoor in Ankara, waar een permanente afvaardiging ging zetelen. De Europese bezwaren waren echter kenbaar gemaakt en zouden tot op heden vrijwel onveranderd blijven.

Toen Turkije in 1995 wilde dat het Europees Parlement, waarmee het Turkse parlement sinds 1966 samenwerkt, zou instemmen met de oprichting van een douane-unie en een extra lening (in het kader van de associatie) liet het zijn bezwaren tegen Cypriotische toetreding tot de EU los. Na de zeer grote aardbevingen in Turkije en Griekenland kwam er Grieks-Turkse toenadering, de zogenaamde *earthquake diplomacy*.¹⁵ Dit heeft mede bepaald dat Turkije eind 1999 in Helsinki de kandidaat-status kreeg. Niettemin blijft Turkije vrezen voor een Grieks-Cypriotisch complot binnen een toekomstig Europees defensiebeleid.

In een lange rij aan misverstanden en wederzijds onbegrip vormt de officiële kandidatuur van Turkije in 1999 een eenzaam hoogtepunt. Het eerste van deze misverstanden ging over het doel van de associatie; was dat de oprichting van een douane-unie of een eerste stadium op weg naar formele toetreding tot de Unie? Turkije stelt dat de EU geassocieerde landen niet gelijk behandelt. Op de Europese Raad van Kopenhagen (1993) is bepaald dat 'de geassocieerde landen in Centraal- en Oost-Europa die dat wensen, lid [zullen] worden van de Europese Unie. Toetreding zal plaatsvinden als een geassocieerd land in staat is de obligaties van het lidmaatschap te vervullen, door te voldoen aan de politieke en economische criteria.'¹⁶ Hier komt bij dat op de Raad van Luxemburg (1997) aan Turkije dezelfde behandeling is beloofd als alle landen die aanvraag voor toetreding hebben gedaan.

Had Turkije voorafgaand aan 1999 eigenlijk het recht te eisen dat de associatie, het Verdrag van Ankara uit 1963, uiteindelijk moest leiden tot meer dan een douane-unie, namelijk in ieder geval tot de status van kandidaat-lidstaat? Ja, moet het antwoord luiden. Ten eerste, omdat Turkije

¹⁴ Yüksel, 'De lange weg', 131, 136-138.

¹⁵ Ibidem, 157.

¹⁶ Europese Raad van Kopenhagen, 21 en 22 juni 1993. *Conclusies van het Voorzitterschap*. Europese Raad (Kopenhagen 1993) par. 7 A., iii. Mijn cursivering.

behandeld moet worden als de andere geassocieerde landen, uit heden en verleden. Griekenland was tenslotte ook toegetreden, Cyprus werd in 1994 kandidaat, en de zich na het eind van de Koude Oorlog met de EG/EU geassocieerd hebbende Midden- en Oost-Europese landen kregen in de loop van de jaren '90 evenzeer de kandidaat-status. Turkije is de enige geassocieerde staat waarmee een douane-unie werd opgericht. Ten tweede omdat het associatieverdrag voorschrijft dat op enig punt in de toekomst bekeken moet worden of Turkije gereed is voor toetreding, hetgeen in 1987 voor het eerst gebeurde. Dit, tezamen met de op de Raad van Luxemburg gebruikte formulering dat Turkije 'in aanmerking komt'¹⁷ voor de, inmiddels toegekende, kandidatuur, kwalificeert Turkije als Europees land. Ex artikel 49 EU-Verdrag mag ieder Europees land, mits het voldoet aan bepaalde politieke criteria, hopen op toetreding. Dat de mogelijkheid van de EU om zich met derde landen te associëren, berust op artikel 238 van het EEG-verdrag uit 1957, waardoor ook niet-Europese landen zich kunnen associëren, doet aan bovengenoemde feiten niets af.¹⁸ Ook het gegeven dat de associatieovereenkomst uit 1963 enkel voorzag in commerciële en economische samenwerking, en het Aanvullend Protocol (1970) een douane-unie, vrij verkeer van werknemers en bescheiden sociale harmonisatiewetgeving mogelijk moest maken, is door de politieke en economische verdieping van de EU vanaf de jaren tachtig en de opgedane ervaring met uitbreiding geen argument tegen Turkse verwachtingen. Turkije heeft de douane-unie (1995) als zoethouder ervaren, en voelde zich, tot december 1999, met een kluitje in het riet gestuurd.

Een tweede geschil rees toen de Europese Raad van Luxemburg (1997), conform het advies van de Europese Commissie uit *Agenda 2000*, een beleidsdocument over de implicaties die uitbreiding zou hebben voor de EU, Turkije niet schaarde onder de officiële kandidaten. Het waren Duitsland en Griekenland die tegen waren. Turkije was onaangenaam verrast en boycotte meteen de Europese Conferentie te Londen (1998), die met name voor de kandidaten was georganiseerd, maar waarvoor Turkije ook was uitgenodigd. Men dreigde verder met een veto tegen de oostwaartse uitbreiding van de NAVO. Deze diplomatieke druk heeft de beslissing van Helsinki zeker bevorderd.

¹⁷ *Europese Raad van Luxemburg, 12 en 13 december 1997. Conclusies van het Voorzitterschap.* Europese Raad (Luxemburg 1997) par. 31.

¹⁸ Yüksel, 'De lange weg', 133.

Het derde geval waarbij Turkije zich onheus bejegend voelt, is het uitblijven van een tijdschema voor toetredingsonderhandelingen. Turkije is de enige kandidaat, waarbij eerst aan de opgelegde criteria voldaan moet zijn, alvorens er een concrete datum wordt gegeven waarop met onderhandelen kan worden begonnen.¹⁹ Bijkomende ergernis is dat op de Europese Raad van Nice (2000), bij de verdeling van de respectievelijke stemgewichten van de verschillende lidstaten na de eerstvolgende uitbreiding, geen enkele rekening is gehouden met een eventuele Turkse toetreding. Dit houdt in dat de EU Turkse toetreding niet in de nabije toekomst ziet gebeuren. Het is niet onwaarschijnlijk dat het feit dat Turkije, na haar toetreding, het volkrijkste land van de Unie zou worden, en, logisch daaruit volgend, ook het grootste stemgewicht binnen de Unie zou hebben, eveneens een rol zal hebben gespeeld.

Niettemin zijn er, zeker de laatste jaren, ook positieve ontwikkelingen te ontwaren. Dankzij de kandidaat-status profiteert Turkije nu wel degelijk van de belofte van de EU tot gelijke behandeling van Turkije ten opzichte van de andere kandidaten.²⁰ Dit houdt een substantiële dialoog in, vooral met betrekking tot de politieke criteria. Daarnaast kan het land participeren in Gemeenschappelijke programma's en organisaties, en neemt het deel aan bijeenkomsten tussen kandidaat-lidstaten en de EU. Belangrijker echter is dat Turkije in december 2000 een Partnerschap voor Toetreding met de EU sloot. Dit houdt ten eerste financiële steun in, waar Turkije de Centraal- en Oost-Europese landen om benijdde; ten tweede verplicht het Turkije om het *acquis*, het recht van de Europese Unie, over te nemen; ten derde wordt in het Partnerschap opgesomd welke politieke, economische en andere obligaties Turkije moet nakomen. Waar de Raad van Luxemburg de Commissie slechts vroeg om een strategie²¹ voor Turkije te bedenken, vroeg de Raad van Helsinki aan de Commissie om Turkije praktische hulp te bieden met betrekking tot de analyse en overname van het *acquis* en de toebedeling van financiële steun. In 2000 richtte Turkije een Secretariaat-Generaal voor de Europese Unie op, en in 2001 werd het Nationaal Programma tot Overname van het *Acquis* gepresenteerd. Dit

¹⁹ Yesilada, 'Turkey's candidacy', 100; vgl.: Avci, 'Insurmountable hurdles', 152.

²⁰ *Europese Raad van Helsinki, 10 en 11 december 1999. Conclusies van het Voorzitterschap*. Europese Raad (Helsinki 1999) par. 12.

²¹ *European strategy for Turkey. The Commission's initial operational proposals*. Europese Commissie (Brussel 1998).

Nationaal Programma kreeg evenwel al in 2002 zware kritiek te verduren van de Commissie.²²

Dit gebeurde in *The 2002 regular report on Turkey's progress towards accession*. Op de Raad van Luxemburg in 1997 werd Turkije nog de kandidatuur onthouden, maar werd wel besloten dat Turkije's vooruitgang in jaarlijkse rapportages door de Commissie in de gaten zou worden gehouden. Deze evaluaties, waarvan er tot nu toe zes zijn gepubliceerd, laten evenals de conclusies van de Europese Raden in de periode 1997-2002 een interessante ontwikkeling zien in de opstelling van de EU ten opzichte van Turkije. Voor 2001 overweegt de kritiek op de snelheid en implementatie van de hervormingen, daarna wordt Turkije enthousiaster geprezen en aangemoedigd in de EU-publicaties. Hiervoor doen twee verklaringen de ronde, die elkaar overigens niet uitsluiten. Enerzijds worden de vele wetwijzigingen die het Turkse parlement in de zomer van 2001 en 2002 aannam genoemd als reden,²³ anderzijds is het verleidelijk om de verandering in bejegening te beschouwen als gevolg van '11 september 2001'. Het versterken en integreren binnen Europa van een democratie in een groot islamitisch land aan de grens van het Midden-Oosten is, geopolitiek gezien, zeker een tactische zet te noemen. Maar het is zeker niet zo dat de EU sinds die datum overwegingen betreffende mensenrechten en het democratisch gehalte van het landsbestuur offert voor de constructie van een anti-terroristisch netwerk, zoals de Verenigde Staten wellicht liever zouden zien.²⁴

Op de Europese Raad van Kopenhagen in december 2002 kreeg Turkije te horen dat in december 2004 geëvalueerd zou worden in hoeverre het land gereed is voor toetredingsonderhandelingen. Als Turkije dan aan de politieke criteria van Kopenhagen (1993) voldoet, en, in overeenstemming met internationaal recht, vooruitgang heeft geboekt in zijn disputen met Griekenland en Cyprus, zullen onderhandelingen 'zonder verder oponthoud' beginnen.²⁵ Turkije probeert het laatstgenoemde criterium te scheiden van de reguliere politieke criteria van Kopenhagen met een beroep op de door de EU veelvuldig beloofde 'gelijke behandeling' van kandidaat-

²² *The 2002 regular report on Turkey's progress towards accession*. Europese Commissie (Brussel 2002) 153.

²³ Avci, 'Insurmountable hurdles', 153-155.

²⁴ Saban Kardas, 'Human rights and democracy promotion: the case of Turkey-EU relations', *Alternatives: Turkish journal of international relations* 1-3 (2002) 136-150, aldaar 141.

²⁵ *Europese Raad van Kopenhagen, 12 en 13 december 2002. Conclusies van het Voorzitterschap*. Europese Raad (Kopenhagen 2002) par. 19.

lidstaten. De Turken worden naar hun gevoel alweer aan het lijntje gehouden. Misschien ten onrechte, want in Kopenhagen werd toch besloten tot een hernieuwd Partnerschap voor Toetreding. Dit is op 15 april 2003 door de lidstaten aangenomen. Turkije heeft naar aanleiding hiervan zijn Nationaal Programma aangepast, en de EU verhoogde de financiële steun. Meer geld dus, hoewel het ontvangen bedrag volgens Turkije nog altijd significant lager is dan wat andere kandidaat-lidstaten ontvangen.²⁶

Het belangwekkende aan de dynamiek van de contacten tussen de EU en Turkije van 1959 tot 2003 is dat ondanks de fundamentele geschillen en verschillen tussen beide partijen, de weg van het incrementalisme is bewandeld; het is duidelijk dat Turkije een moeizame toetreding kent, maar stapje voor stapje wordt er vooruitgang geboekt. Het is *tit-for-tat*. Beide partijen oefenen druk uit, hebben hun eigen agenda en achterban om rekening mee te houden, willen zich zo goed mogelijk positioneren, en moeten in dit proces concessies doen. Turkije zocht en vond een reëel uitzicht op toetreding, wat economisch voordeel en politieke gelijkwaardigheid kan opleveren. Europa bereikte uitstel en kwam geleidelijk tot de ontdekking dat een economisch en politiek betrouwbaar Turkije de EU op termijn vooral voordelen kan gaan opleveren.

De culturele kloof overbrugd? Problemen, geschillen en oplossingen

In het voorgaande zijn reeds een aantal materiële aspecten naar voren gekomen, die van niet te onderschatten betekenis zijn tot verder begrip van de verhouding tussen Turkije en de EU. Hieronder worden kort de formele criteria voor toetreding gegeven, en wat Turkije heeft gedaan of nagelaten tot vervulling ervan, waarna in detail een aantal specifiek Turkse problemen wordt behandeld. Althans, Turkse culturele karakteristieken die door Europa als probleem worden ervaren.

²⁶ Press release of the Ministry of Foreign Affairs concerning the Accession Partnership 2003 (unofficial translation),
<http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/PressReleaseofMFAConcAccPart2003.pdf>.

De criteria van Kopenhagen, hervormingen en implementatie

Op de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 is bepaald aan welke voorwaarden een staat die tot de Unie wil toetreden moet voldoen. Er zijn politieke en economische criteria. De politieke criteria zijn: democratische instituties, *rule of law*, het respecteren van mensenrechten en de bescherming van minderheden. Turkije heeft hiernaast te maken met nog een politiek criterium; goed nabuurschap met Griekenland en Cyprus volgens internationaal recht. Dit is onlangs nog vastgelegd in het hernieuwde Partnerschap (2003). De economische criteria zijn: een functionerende markteconomie en voldoende weerstand tegen concurrentie en marktwerking binnen de gemeenschappelijke Europese markt (dat wil zeggen een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal). Verder moet een potentiële lidstaat de capaciteit en ambitie hebben om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen: het ideaal van politieke, economische en monetaire unie, waaronder het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de EMU; overname van het communautaire en politieke acquis; en een bestuurlijke en rechterlijke macht die capabel is om het acquis toe te passen.²⁷ Tot slot is het de bedoeling dat een staat deel uitmaakt van de 'Europese familie'. Hier is echter geen officiële definitie van opgesteld. Er wordt verondersteld dat geografische, culturele en historische factoren een rol spelen.²⁸ Dat Europa hier intern mee worstelt mag blijken uit het recente debat in de Europese Conventie over het al dan niet opnemen van een passage over de christelijke cultuur in een Europese grondwet.

Vanaf 1995, het jaar waarin Turkije door de totstandkoming van de douane-unie verdere toenadering vond tot de EU, is het land begonnen aan een langzaam, maar gestaag hervormingsproces. In dat jaar werd bijvoorbeeld een artikel uit de grondwet geschrapt dat iedere vorm van verspreiding van 'separatistische propaganda' verbood. Dit artikel was de reden voor de gevangenzetting van vele journalisten, wetenschappers en politici die ijverden voor de erkenning van de Koerden in Turkije. Voor en na de toekenning van de kandidaat-status in 1999 werden nog meer regels veranderd of geïntroduceerd. De meest in het oog springende waren de 'demilitarisering' van de staatsveiligheidsrechtbank, de toekenning van

²⁷ *Europese Raad van Kopenhagen, 1993. Conclusies*, par. 7 A., iii; *Europese Raad van Luxemburg, 1997. Conclusies*, par. 35.

²⁸ Yesilada, 'Turkey's candidacy', 100.

enkele culturele rechten aan Koerden (lager onderwijs en media in eigen taal), de afschaffing van de doodstraf in zowel vredes- als oorlogstijd, en meer vrijheid van meningsuiting en van vereniging (die onder andere tot uiting komt in een zwaardere toetsing bij partijverboden). Men moet echter bedenken dat de implementatie van regelgeving niet altijd goed verloopt, en dat het afschaffen van een rechtsregel in Turkije niet betekent dat het kwalijke resultaat ervan niet via een andere regel kan worden bewerkstelligd. Verandering gaat bovendien traag; zo worden er nog steeds verdachten gemarteld en bestaat de als ondemocratisch bestempelde kiesdrempel van tien procent (ingevoerd in 1982) nog steeds, evenals de verregaande politieke invloed van het leger in de Nationale Veiligheidsraad. De relatie met Griekenland en Cyprus blijft, ondanks recente verbeteringen, gespannen.²⁹

Voor de economie geldt eveneens dat er weliswaar vooruitgang is geboekt, maar dat deze traag verloopt. Een recent rapport van de Commissie stelt dat Turkije 'vooruitgang boekt in de markteconomie, hetgeen de capaciteit om de concurrentiedruk en marktwerking binnen de EU te weerstaan, verbetert.' Macro-economische en fiscale stabiliteit daarentegen zijn volgens de Commissie ver te zoeken in Turkije, getuige de diepe economische crises van 1999 en 2001.³⁰

De laatste eisen, het nastreven van politieke, economische en monetaire unie en de overname en toepassing van het acquis, stuiten op een combinatie van onwetendheid en onwil. Turkije wil op onderwerpen die als 'nationaal belang'³¹ worden beschouwd zich het recht voorbehouden niet deel te nemen aan gemeenschappelijke standpunten in het kader van het GBVB.³² Beseft de Turkse elite niet ten volle dat de EU een andere organisatie wil zijn dan de in hoofdzaak economische gemeenschap, waar Turkije een associatieverdrag mee sloot?³³ Wat betreft het acquis heeft de Turkse regering te maken met een nogal machtige anti-EU lobby, onder aanvoering van extreme nationalist en het leger. De in 1999 geïnstalleerde coalitie, belast met het schrijven van het oorspronkelijke Nationaal Programma, was hierdoor verre van eensgezind over de mate van

²⁹ *The 2002 regular report on Turkey's progress*, 137-139.

³⁰ *Ibidem*, 139-140.

³¹ Bağcı en Bal, 'Buitenlandse politiek van Turkije', *passim*. Hierbij moet gedacht worden aan de Turkstalige regio's, de Balkan, het Midden-Oosten (met name Israël), Rusland en Iran.

³² Executive summary of the national programme for the adoption of the acquis, par. 27, <http://www.euturkey.org.tr>.

³³ Yüksel, 'De lange weg', 159.

concessies aan de Europese Unie. Hierdoor verscheen uiteindelijk de halfslachtige tekst, die al snel door de Commissie bekritiseerd werd.³⁴

De oorzaak van het trage verloop van de Turkse aanpassing aan de Europese normen en waarden, is tevens de reden voor de noodzaak van hervormingen; het is de reeds genoemde vooroorlogse politieke cultuur in Turkije, die zich kenmerkt door etatisme, nationale eenheid, militarisme, soevereiniteit, protectionisme en cliëntelisme.

Interculturele misverstanden tussen de EU en Turkije

Doorgaans worden in de literatuur over het huidige Turkije diverse aandachtsgebieden behandeld: de situatie van de Koerden in het zuidoosten van Turkije, de conflicten met Griekenland en Cyprus, de schending van mensenrechten, de politieke islam, de invloed van het leger op het staatsbestel, Turkije's geopolitieke ligging, en de instabiele economie. Deze onderwerpen zijn met elkaar verwant via de zes bovengenoemde politieke karakteristieken. Wanneer deze in contrast gezet worden met de politieke kenmerken van de EU (decentralisatie, gedeelde soevereiniteit, vrijhandel, concurrentie en civil society) ontstaan de interculturele 'problemen'.³⁵ Het grootste obstakel ligt echter in het kunnen opbrengen van voldoende begrip voor de leefwereld van de ander. Hieronder de belangrijkste voorbeelden.

Turkije definieert de situatie in de Turks-Koerdische gebieden enkel als een probleem met terroristen, omdat Koerden gewoon Turkse burgers zijn en dus geen reden tot klagen hebben. De EU beschouwt de Koerden als misdeelde minderheid, die ontwikkeling en bescherming verdient. Beide partijen verwijten elkaar het terrorisme in de streek te voeden. Pas recentelijk kwam er toenadering. De EU plaatste in mei 2002 de *Partiya Karkaren Kurdistan* (PKK), in navolging van de Verenigde Staten, op de lijst van terroristische organisaties, en Turkije erkende de Koerdische minderheid en trad minder repressief op.

In alle bovengenoemde thema's speelt het leger een cruciale rol. Sinds de stichting van de republiek wordt het leger in Turkije maatschappelijk geaccepteerd als verdediger van de constitutie, de

³⁴ Avci, 'Insurmountable hurdles?', 158; vgl.: Kardas, 'Democracy promotion', 146.

³⁵ Öniş, 'The post-Helsinki era', 11-12.

democratie, de nationale eenheid en het secularisme.³⁶ Dit resulteerde na de invoering van de parlementaire democratie in 1950 in drie militaire staatsgrepen (1960, 1971, 1980) en twee aangepaste grondwetten (1961, 1982). Vooral de grondwet van 1982 geeft het leger een belangrijke rol in de beleidsvorming. Deze in Turkije ingeburgerde gang van zaken kan in de lidstaten van de EU op weinig sympathie rekenen.

Deze Europese beoordeling lijkt logisch, maar is het dat ook in de Turkse context? Ten eerste is een van de officieuze bezwaren tegen Turkse toetreding van zowel Europese beleidsmakers als burgers de dominante religie in Turkije, de islam. Maar de staat Turkije, met wijdverbreide consensus onder zijn ingezetenen en met behulp van het leger, hanteert de meest strikte scheiding van kerk en staat van heel Europa! De eind 2002 gekozen *Adalet ve Kalkınma Partisi* zal deze zeker respecteren en de verwachting is dat de AKP zich zal gaan gedragen als gematigd islamitisch-conservatieve partij. Ten tweede heeft Turkije, vooral in de jaren zeventig, een turbulente democratie gekend. Links, rechts, etnisch en religieus gemotiveerd terrorisme waren aan de orde van de dag. In 1980 greep het leger onder grote steun van de bevolking in om orde op zaken te stellen. Sindsdien worden 'onconstitutionele' (met name Koerdische en islamistische) partijen met regelmaat verboden.

De militaire elite dicteert daardoor feitelijk de grenzen van wat politieke partijen en maatschappelijke groeperingen kunnen propageren. Dat is jammerlijk, want als Turkije kans wil maken op toetreding, dan zal het land moeten afrekenen met de militaire invloed. Ondanks het feit dat vele Turken (militairen en burgers) de EU een ontoegankelijke 'christelijke club' vinden, wil het grootste deel van de bevolking dat Turkije toetreedt, evenals een aantal internationaal georiënteerde liberale groeperingen uit het betrekkelijk kleine maatschappelijke middenveld. Vrijwel alle linkse en rechtse politieke partijen (en de vakbonden) zijn voor toetreding, maar uit overtuiging of uit angst voor een partijverbod en vervolging voelt men zich in enige mate gebonden aan de wil van de militaire elite.³⁷

Niet dat het militaire establishment per definitie tegen toetreding is, maar men hecht veel waarde aan de nationale soevereiniteit op bepaalde beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van de internationale veiligheid, zowel in Europese als globale context. Ook als Turkije voorlopig slechts

³⁶ Flam, *Politics and economics*, 5; Öniş, 'The post-Helsinki era', 15-16; vgl.: Yüksel, 'De lange weg', 136-137; anders: Robins, 'Interrupting identities', 71.

³⁷ Öniş, 'The post-Helsinki era', 18-22.

geassocieerd blijft met de EU, wil het land in elk geval actief deel uitmaken van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), dat als onderdeel van het GBVB eind jaren negentig voortkwam uit een streven binnen de NAVO om de Europese defensiecapaciteit te vergroten. Dit bijvoorbeeld met betrekking tot vredesoperaties en humanitaire missies (de 'Petersbergtaken' uit 1992).³⁸ Turkije wil absolute medezeggenschap over het gebruik van NAVO-middelen hiertoe, omdat het land vreest voor een geopolitieke bevoordeling van EU-lidstaat Griekenland met betrekking tot de Egeïsche Zee en Cyprus, en voor de teloorgang van de Atlantische connectie, hetgeen Turkije effectief buiten het Westen zou plaatsen.³⁹ De VS steunen Turkije vooral na '11 september 2001' om zuiver geopolitieke redenen (middels 'de drie d's': geen *decoupling* tussen VS en EU, geen *duplication* van NAVO-structuren, geen *discrimination* van NAVO-leden die geen EU-lid zijn);⁴⁰ deze zijn ten eerste de potentiële aantrekkingskracht van een groot liberaal-democratisch land dichtbij het Midden-Oosten, en ten tweede de nabijheid van Centraal-Azië, waar opkomende internationale actoren als China, Rusland en India in de toekomst wellicht een grotere rol zullen willen gaan spelen.⁴¹ Begin 2002 sprak een invloedrijke Turkse generaal over een mogelijke alliantie met Rusland en Iran.⁴² De EU zou zich hierover moeten beraden, en in haar eigen belang veiligheid en welvaart met Turkije moeten delen. De Turkse elite moet haar toegevoegde waarde voor de EU evenwel niet enkel in militaire en geopolitieke termen verwoorden en daarmee de aandacht van noodzakelijke politieke en economische hervormingen afleiden. Daar is de EU nog lang niet aan toe. De huidige Europese Unie wil slechts de Europese vrede handhaven, door democratisering en economische integratie, en heeft zich verder nog weinig illusies te maken over een belangrijke rol op het geopolitieke wereldtoneel.⁴³

Naast het verschil in interpretatie op veiligheidsgebied, is er een verschil in economische cultuur tussen de EU en Turkije. In Turkije 'kopen' politieke partijen en functionarissen de steun van hun achterban. Het leger speelt ook hier weer een cruciale rol met grote orders aan het Turkse

³⁸ Voor een overzicht: Özlem Terzi, 'New capabilities, old relationships: emergent ESDP and EU-Turkish relations', *Southeast European politics* 3-1 (2002) 43-61.

³⁹ Bağcı en Bal, 'Buitenlandse politiek van Turkije', 111-112; Terzi, 'Emergent ESDP', 53-57; Yesilada, 'Turkey's candidacy', 96-97; Yüksel, 'De lange weg', 147.

⁴⁰ Terzi, 'Emergent ESDP', 57.

⁴¹ Bağcı en Bal, 'Buitenlandse politiek van Turkije', 120-127.

⁴² Avci, 'Insurmountable hurdles', 164.

⁴³ Öniş, 'The post-Helsinki era', 26-27.

bedrijfsleven. Deze cultuur zorgt er enerzijds voor dat de Turkse elite economische hervormingen met argusogen bekijkt. Verandering zou de traditionele machtsbasis kunnen aantasten.⁴⁴ Anderzijds ziet Europa dat Turkije stelselmatig met begrotingstekorten kampt en dat de staatsschuld nog altijd oploopt, en dat de armere lagen van de bevolking niet of nauwelijks profiteren van de economische successen die wél worden behaald. Bovendien lijkt Turkije, ondanks toenemende marktwerking en de douane-unie, moeilijk substantiële economische groei te kunnen genereren. De Turkse toetreding zou het EU-budget volgens sommigen te zwaar belasten, omdat Turkije relatief veel geld uit de structuurfondsen en in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zou krijgen. Daarenboven vreest Europa, vooral Duitsland, voor een toestroom van Turkse immigranten. Wetenschappers daarentegen denken dat dit allemaal mee zal vallen. Berekeningen lijken te suggereren dat Turkije minder zwaar op het budget zal drukken dan Griekenland, Portugal of Ierland.⁴⁵ Wat betreft de Turkse migratie naar andere EU-lidstaten kan een overgangperiode van non-immigratie worden ingesteld, in navolging van de maximaal zevenjarige termijnen die gelden voor de huidige ronde toetreders. Turkije heeft de economische integratie met de EU nodig om tot economisch wasdom te komen; de EU is veruit Turkije's belangrijkste handelspartner. De EU wint uiteindelijk ook door een vergroting van de interne markt. De positieve ervaring met Ierland kan hier leerzaam zijn. Eens was het een straatarm land, met een grote boerenbevolking (en een gewelddadig conflict in Noord-Ierland). Na toetreding in 1973 is het een welvarend land geworden, dat in de regio ongetwijfeld positieve invloed heeft uitgeoefend.

Bovendien zou het niet meer dan terecht zijn dat Turkije, 'Europa's oudste aanbieder'⁴⁶, in navolging van de voormalige dictaturen Griekenland (1981), Spanje en Portugal (1986) en de acht voormalig communistische Centraal- en Oost-Europese landen (gepland 2004) de kans krijgt door lidmaatschap de inheemse democratie te verstevigen.⁴⁷

⁴⁴ Öniş, 'The post-Helsinki era', 12-13, 20-21.

⁴⁵ Flam, *Politics and economics*, 10-18, 37-38; Yüksel, 'De lange weg', 151.

⁴⁶ Yüksel, 'De lange weg', 148.

⁴⁷ Öniş, 'The post-Helsinki era', 10-11.

De brug

Er kan vastgesteld worden dat economische en politieke bezwaren tegen Turkse toetreding weliswaar op feiten berusten, maar ook dat Turkije bezig is aan een lovenswaardige poging om te veranderen. Dit scheidt een Europese verantwoordelijkheid.⁴⁸ Bovendien is het niet vanzelfsprekend dat de EU in de toekomst grote economische hinder zou ondervinden van Turkije. Hetzelfde geldt voor het politieke vlak. De kwesties tussen Griekenland, Cyprus en Turkije zouden in geval van Turkse toetreding zeker van minder belang worden voor de direct betrokkenen. En als Turkije op bepaalde beleidsterreinen (bijvoorbeeld het GBVB/EVDB) niet ten volle wil participeren, dan moet dat kunnen. Dit geldt zeker voor het huidige, weinig ontwikkelde buitenlands- en veiligheidsbeleid binnen de tweede EU-pijler. Het Verenigd Koninkrijk is het nota bene gelukt tijdens de verdragsonderhandelingen in 1991, die leidden tot de oprichting van de Europese Unie, *opt-outs* te bedingen voor volledige deelneming aan de EMU en Europese sociale regelgeving.

Linkse politici in Europa leggen de nadruk op de ondemocratische invloed van het Turkse leger en de schending van mensenrechten (vooral die van de Koerden). Rechtse politici vrezen vooral de islam en voor de Europese portemonnee. Maar het hoofdargument komt altijd neer op het bestaan van een 'andere cultuur' in Turkije.⁴⁹

Politieke en economische culturen kunnen echter veranderd worden, hoezeer ze ook in de maatschappij geworteld zijn. Men moet niet vergeten dat er in heel Europa nog maar zestig jaar geleden een weinig 'Europese' cultuur heerste! De islam speelt in Turkije daarenboven een politiek volledig irrelevante rol. Culturele diversiteit zou in de EU überhaupt geen probleem moeten zijn, aangezien een leidend principe achter Europese eenwording toch het doorbreken van particularistisch nationalisme is?⁵⁰

In de globale veiligheidssituatie van de 21^e eeuw moet Turkije bij Europa en het Westen blijven horen. De EU zal dit uiteindelijk inzien, al

⁴⁸ Kardas, 'Democracy promotion', 147.

⁴⁹ Robins, 'Interrupting identities', 66. Robins verwoordt het zeer treffend: 'There is the demand that the Turks should assimilate western values and standards, alongside the conviction that, however much they try to do so it will be impossible for them to succeed.'

⁵⁰ Ibidem, 80-82. Robins vervolgt: 'In refusing to recognize the difficult realities of Turkish society – in misrecognizing them in terms of regression and threat – they work to undermine creative change. (...) Modernity has become Europe's tradition now, to be remembered and revered, not for revision or reinvention.'

dan niet onder Amerikaanse invloed. Met andere woorden, de culturele kloof kan en moet van Europese zijde overbrugd worden. Van Turkse zijde zullen daartoe nog vele (niet-militaire) inspanningen worden gevraagd, alvorens het zover is.

Conclusie

In de introductie werd aangekondigd dat geprobeerd zou worden te bewijzen dat Turkije lid zal worden van de Europese Unie. Niemand kan in de toekomst kijken, maar naar het heden en verleden wel. Daaruit komt, zoals uit het voorgaande mag blijken, geen precieze datum voort waarop Turkije zal toetreden. Hopelijk is wel duidelijk geworden dat de EU, mocht Turkije voldoen aan de gestelde voorwaarden, geen enkele gewichtige reden heeft om Turkije te weigeren. Men kan zelfs stellen dat Turks lidmaatschap in het belang van de EU is.

In dit artikel is uiteengezet dat het verzwakte Ottomaanse Rijk en de Republiek Turkije wilden europeaniseren (met andere woorden, liberaliseren en democratiseren). Helaas gebeurde dit in een tijd dat Europese landen zelf in toenemende mate politieke en economische degeneratie vertoonden. Dit was niet zonder negatieve gevolgen voor de jonge republiek. De constructie van staat en natie na 1923 vond enerzijds plaats als reactie op de voormalige Europese dominantie over de Ottomanen, en anderzijds onder de invloed van particularistische theorieën over politiek en economie uit Europa tijdens het Interbellum. Na de Tweede Wereldoorlog, waarin Turkije niet participeerde, kwam er een nieuw elan over West-Europa. Turkije wilde meedoen en werd lid van diverse intergouvernementele westerse en Europese organisaties. Zo werd Turkije een gelijkwaardige partner van Europa, juridisch verankerd, en niet langer politiek afhankelijk van Europese invloeden. Integendeel, Turkije bleek een steunpilaar van de VS tijdens de Koude Oorlog.

Met de meest innovatieve economisch-politieke organisatie, de supranationale EEG, werd aanvankelijk slechts een associatieverdrag gesloten. Dit is niet verwonderlijk. 'De zes' van het Verdrag van Rome (1957) hadden de eerste paar decennia na de oorlog vooral politieke en economische interesse in elkaar en hun directe omgeving, niet in Turkije. Dat land had echter wel degelijk economische interesse in de bloeiende Europese markt, en zocht daarnaast politieke aansluiting en internationaal prestige.

Verder heb ik in deze bijdrage aannemelijk gemaakt dat het associatieverdrag uit 1963 naar aard en inhoud mocht worden beschouwd als ‘wachtkamer’ voor toetreding, en niet slechts voor een douane-unie. Wat volgde was een langdurige confrontatie waarin de relaties stevig op de proef zijn gesteld. Turkije beschuldigde de EG, en na 1992 de EU, er vooral van dat niemand in Europa serieus van plan was om Turkije ooit toe te laten. Europeanen vreesden met name de Turkse cultuur. Uiteindelijk volgde de kandidaat-status (1999) en daarmee de ultieme feitelijke en juridische erkenning van Turkije als Europees land, in de zin van het Verdrag van Maastricht uit 1992 (EU-verdrag).

Tegen die tijd was de Europese Unie ontwikkeld tot een organisatie waarin de economische en politieke integratie tussen de lidstaten zeer vergevorderd was. Turkije’s eerste verzoek tot toetreding, in 1987, kwam erg laat. Net als Spanje en Portugal tot in de jaren zeventig, was Turkije blijven steken in vooroorlogs denken over de verbondenheid van staat, economie en maatschappij. Hoewel Turkije een seculiere, parlementaire democratie is en een grondwet heeft, blijven andere culturele kenmerken van het kemalisme, zoals etatisme, militarisme, protectionisme, cliëntelisme en het streven naar nationale eenheid en soevereiniteit, in belangrijke mate aanwezig. De EU heeft dus gelijk dat politieke en economische hervormingen gewenst zijn. Sinds 1995 is Turkije hiermee begonnen, hoewel de economische samenwerking al vanaf 1963 progressie vertoonde.

Ondanks periodieke onwil en onbegrip van beide kanten moet geconcludeerd worden dat de politieke dialoog tussen de EU en Turkije er een is van stapsgewijze toenadering en verbetering. Er is een incrementalistische dynamiek op gang gebracht, die pas zal eindigen met Turks lidmaatschap. De kandidaat-status is geen eindpunt.

Tot slot werden eerst alle criteria voor toetreding gegeven, waarna geïnventariseerd is hoe het met de realisatie en implementatie ervan gesteld is. Hoewel daarover nog geen onverdeeld positief oordeel te vellen is, betekenen deze voorwaarden dat het gebruik van de zinsnede ‘andere cultuur’ met betrekking tot Turkije op zijn minst misleidend is. Het gaat om de vervulling van objectieve criteria. Alle huidige lidstaten voldoen hier nu aan, maar de ‘integratiecultuur’ als zodanig bestaat relatief kort. Eerder heeft Europa vrees voor de islamitische cultuur, maar deze speelt een ondergeschikte rol in de Turkse politiek. De EU is bovendien geen nationale eenheidsstaat; diversiteit in dagelijkse leefgewoonten, religie, taal en opvattingen is juist een Europees ideaal te noemen!

Niettemin moet er in Turkije veel veranderen. Het belangrijkste is een verandering in perceptie. Ten eerste is de EU niet langer een zuiver economische organisatie, maar heeft ook een politieke boodschap; Turkije zal meer moeten bieden dan een afzetmarkt. Ten tweede heeft Turkije's gunstige geopolitieke ligging alleen nut voor de EU, als zijnde een non-militaire globale actor, als het land vooral een liberaal-democratische 'vesting'⁵¹ wil zijn. Het leger zal dan afstand moeten doen van politieke invloed, zodat de situatie rond mensenrechten, democratie, minderheden, grensconflicten en de economie aanmerkelijk kan verbeteren.

De EU zal meer begrip moeten tonen voor Turkije's nationale kwesties. Verder moet eindelijk werk gemaakt worden van de beloofde 'gelijke behandeling' van kandidaat-lidstaten: onderhandelingen kunnen beginnen voordat alle voorwaarden geheel voldaan zijn; de financiële steun zou verhoogd moeten worden; en Turkije's bilaterale geschillen met Griekenland moeten niet tot de criteria van Kopenhagen gerekend worden. Slechts één legitiem argument zou over kunnen blijven om Turkse toetreding voorlopig af te wenden; de te grote druk op de Europese instituties en het budget na de uitbreiding van 2004. Dit argument werd helaas ook al in 1989 gebruikt.

De EU zou zich bij een eventuele afwending van Turkije ernstig misrekenen. De vergroting van de interne markt met een groot democratisch en potentieel welvend 'islamitisch' land reduceert juist de kans op een voortijdig 'einde van de Europese Unie'. De VS zullen het hiermee zeker eens zijn. Tot welk kamp zal Turkije zich in een toekomstige multipolaire wereld anders wenden? Van de 'zieke man van Europa' kan de Turk zich in de 21^e eeuw ontpoppen tot een waardevolle EU-burger.

Ten slotte moet gesteld worden dat Turkije een historisch onderdeel, en in potentie een cultureel lid van de 'Europese familie van staten' is. Daarmee wordt het meest vage criterium voor EU-lidmaatschap uit de weg geruimd. En het geografische argument dan? Dat vervaagt zeer snel als men bedenkt dat Cyprus, eveneens kandidaat-lidstaat en behorende tot de huidige ronde van toetredende landen, evenmin tot geografisch Europa gerekend kan worden, en dat de inwoners van Frans-Guyana met de euro betalen.

⁵¹ Öniş, 'The post-Helsinki era', 28.

Epiloog

Iedereen die geïnteresseerd is in de toekomst van Europa en de wereld, zal met spanning uitkijken naar de beoordeling van de politieke hervormingen in Turkije door de Europese Raad in december 2004. Dit zal onder Nederlands voorzitterschap plaatsvinden. Minister-president Jan-Peter Balkenende heeft reeds verklaard dat hij vindt dat Turkije op zijn merites beoordeeld moet worden.⁵² De Britten, die het daaropvolgende voorzitterschap bekleden, hebben te kennen gegeven dat zij voortvarend willen onderhandelen met Turkije.⁵³ De bomaanslagen in Istanbul in het najaar van 2003 hebben de urgentie van Turkse toetreding kennelijk verhoogd. Deze vonden plaats na het meest recente rapport van de Europese Commissie over Turkije,⁵⁴ waarin weer de gebruikelijke kritiek en lof werd verwoord.

De tekst op de officiële website van de Europese Unie zal Turks optimisme wellicht temperen, maar de hoop terecht levend houden: 'De Europese Unie bereidt er zich nu op voor om nog eens tien landen uit Oost- en Zuid-Europa te verwelkomen: Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. Deze landen zullen in 2004 tot de EU toetreden. Bulgarije en Roemenië hopen dat ook zij binnen een paar jaar aan de beurt komen *en ook Turkije is een kandidaat-lidstaat*.'⁵⁵

Het bezoek aan Turkije van de voorzitter van de Europese Commissie, Romano Prodi, dat in januari 2004 plaatsvond, was het eerste sinds 1963. Hij stak de Turken een hart onder de riem door zijn tevredenheid te uiten over de hervormingen die reeds zijn doorgevoerd, en door te kennen te geven dat de kwesties met Griekenland en Cyprus bij de definitieve beoordeling aan het eind van dit jaar niet tot de officiële politieke criteria zullen worden gerekend. Toetreding is dichterbij dan ooit tevoren.

⁵² *Elsener* 59-51/52 (20 december 2003) 16-19, aldaar 19.

⁵³ *Ibidem*, 74-79, aldaar 74.

⁵⁴ *The 2003 regular report on Turkey's progress towards accession*. Europese Commissie (Brussel 2003).

⁵⁵ http://www.europa.eu.int/abc/history/index_nl.htm. Mijn cursivering; voor een mededeling van gelijke strekking: *Europese Raad van Thessaloniki, 19 en 20 juni 2003. Conclusies van het Voorzitterschap* (Thessaloniki 2003) par. 36-38.