

UDK 339.923:061.1EU(560)
Biblid 0543-3657, 74 (2023)
Год. LXXIV, бр. 1187, стр. 195–213
Прегледни научни рад
Примљен: 5. 12. 2022.
Прихваћен: 11. 3. 2023.
doi: https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2023.74.1187.9
CC BY-SA 4.0

*Милица Рачевић*¹

Европске интеграције као ограничавајући чинилац у стратешком развоју Турске

САЖЕТАК

Рад се бави анализом односа Европске уније и Турске, с нагласком на европске интеграције као ограничавајућем чиниоцу у стратешком развоју Турске. Упркос развијеној сарадњи са Бриселом, Турска није постала чланица Европске уније. Кроз рад су дефинисани основни разлози за развој оваквих односа, како кроз теоријски оквир тако и у политичкој пракси. Стратешки правци Турске у њеној спољној и унутрашњој политици кључни су за разумевање њених односа са Европском унијом, и њено позиционирање у међународним односима. Осим тога, важан аспект у правцу односа ове две стране заузима и миграциона политика, која представља додатну пажњу овог рада. Аутор закључује да обострани скептицизам и незадовољство које постоји када је чланство Турске у ЕУ у питању, представља кључни аспект у перспективи њихове будуће сарадње.

Кључне речи: Турска, Европска унија, либерални приступ, конструктивизам, доктрина стратешке дубине, миграција.

¹ Рад је настао као резултат краткорочног волонтирања у оквиру Института за међународну политику и привреду.

European integration as a limiting factor in the strategic development of Turkey

SUMMARY

The paper deals with the analysis of the relationship between the European Union and Turkey, examining European integration process as a limiting factor in the strategic development of Turkey. Despite the developed cooperation between Turkey and the European Union in numerous domains, this country has failed to advance towards EU membership. This research investigates the basic arguments in the context of strategic cooperation from the theoretical and practical perspective. The author aims to show that Turkey's strategic directions in its foreign and domestic policy are key to understanding its relations with the European Union, and its positioning in broader international relations. Apart from that, the migration policy, analyzed in the article, also constitutes an important element in that regard. Skepticism and dissatisfaction regarding Turkey's EU membership becomes a crucial issue when considering their future cooperation.

Key words: Turkey, European Union, liberal approach, constructivism, doctrine of strategic depth, migration

Увод

Односи између Турске и Европске уније већ деценијама су обележени бројним изазовима, упркос чињеници да се ради о придруженој земљи Уније. Развој односа са Европском унијом, у контексту европских интеграција, обележен је противречностима у виду напредовања и назадовања те земље на путу ка чланству. Објашњење чинилаца у процесу европских интеграција, који су утицали на стратешки развој Турске, кључни су за разумевање њене садашње позиције у савременом свету. Осим тога, колико год однос две стране био сложен и различито тумачен у академском светлу, међусобна интеракција и међузависност која постоји остала је неопходна у одређеним питањима између Турске и Европске уније.

Потврђивање става да су се европске интеграције показале као ограничавајући чинилац у стратешком развоју Турске, заправо наглашава њену улогу и геополитички значај који има у региону, али и на ширем међународном нивоу. Врло често се Турска дефинише као „средња сила у настајању”, а њен утицај у региону приметан је у последњих неколико деценија.² Стратешка сарадња између ЕУ и

² Ebru Turhan & Wulf Reiners, “Unpacking the New Complexities of EU-Turkey Relations: Merging Theories, Institutions and Policies”, in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 1–39.

Турске, и поред недовољно јасних дугорочних перспектива односа остаје веома важна, што ће бити предмет анализе у даљем тексту. Њихов однос у геополитичком, економском али и друштвеном смислу, није био линеаран и имао је различите аспекте које је потребно испитати. Пре свега, потребно је нагласити да су Турска и ЕУ имали периоде блиске сарадње, али и захлађења односа. Међутим, током последњих година, а посебно након контроверзи око наводног покушаја пуча 2016. године, Европска унија и њене чланице све више перципирају Турску као непоузданог и недоследног партнера када је ток европских интеграција у питању. С друге стране, Турска је сматрала да ЕУ умањује њену важност и моћ, али и да постоје одређена размимоилажења када је реч о односу и ставу према суседним земљама у региону. Ток њихових односа указује да Турска нема велике шансе када је у питању улазак у ЕУ и успех у европским интеграцијама. Аутор наводи да би можда требало тражити алтернативни модел стратешког повезивања две стране, будући да постојећи оквири показују значајна ограничења у погледу перспективе унапређивања односа између Европске уније и Турске.

Пре свега, потребно је дефинисати позицију Турске у мултилатералној сарадњи, и њеном значају када су у питању међународни односи. Турска је чланица Уједињених нација од 1945. године и Организације за европску безбедност и сарадњу од 1948. године. Такође, веома важно за стратешки положај Турске је њено чланство у НАТО од 1952. године.³ Чланство Турске у овим организацијама је током почетног периода имало за циљ да легитимише њене претензије ка европским интеграцијама, односно њену западну оријентацију у геополитичком смислу.⁴ Ангажманом на мултилатералном нивоу Турска је потврђивала и стратешку опредељеност ка опсежнијим везама са Европском унијом. Турска је са Бриселом продубљивала односе кроз Царинску унију, али и кроз образовне и истраживачке програме.⁵ Да би се на прави начин разумео сложени и вишедимензионални однос између ове две стране, потребно је осврнути се на досадашњи развој Турске на путу ка европским интеграцијама. Споразум из Анкаре 1963. године представљао је први корак. Циљ тог споразуму о придруживању био је, пре свега, ојачавање економске и трговинске сарадње. То је подразумевало стварање Царинске уније, као и испитивање могућности Турске да постане део Заједнице. Захтев за чланство, који је уследио 1987. године, био је

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2020, 177-181.

разматран у контексту политике проширења, из различитих аспеката, односно са економског и политичког гледишта, али и из угла јавног мњења које је такође играло улогу.⁶

Када је Турска добила статус кандидата 1999. године, и започела претприступне преговоре, сматрало се да ће процес имати позитиван исход у неком догледном периоду који не одудара сувише од претходних циклуса проширења Уније. Почетак приступних преговора у октобру 2005. године, као и селективно отварање преговарачких поглавља, били су кључне прекретнице у развоју у вези са приступањем.⁷ Међутим, до чланства Турске у Европској унији, 17 година по отварању приступних преговора, још увек није дошло. Успони и падови у односима Турске и ЕУ, само показују колико је овај облик сарадње неизванстан, као и његова будућност. Упркос бројним и вишедеценијским политичким и економским везама са Европском унијом, да ли Турска уопште има перспективу приступања Европској унији? Овде је нагласак на питањима које Турску чине посебним случајем проширења. Исто тако се поставља питање како превазићи овај положај Турске у односу са ЕУ, и колико су европске интеграције и даље основни правац у стратешком развоју ове земље?

Однос Европске уније и Турске кроз теоријски оквир

У овом сегменту потребно је осврнути се на одређени теоријски оквир који говори о перспективи односа Турске и Европске уније. Оваква анализа нам помаже да боље разумемо позицију обе стране, као и разлоге дугог пута Турске ка чланству у Европској унији.

Неолиберализам, односно либерални међувладин приступ, пружа значајну могућност у сагледавању и разумевању односа између Турске и ЕУ. Неолиберализам, као теоријски правац, наглашава да се потреба за безбедношћу и војном моћи не везује искључиво за државе. Овде се наглашава значај међународне сарадње, али се и не пориче постојање сукоба на међународном нивоу.⁸ Међутим, тај сукоб се може умањити кроз одговарајуће активности држава. Нарочито је важно што заступници неолибералног приступа наглашавају институције, односно њихову могућност да имају засебну улогу и да су важне саме по себи, а не као пуки инструменти држава. Такав институционални

⁶ Dezmom Dinan, *Sve bliža Unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, 186–187.

⁷ Ebru Turhan & Wulf Reiners, "Unpacking the New Complexities of EU-Turkey Relations: Merging Theories, Institutions and Policies", op. cit., 1–39.

⁸ Dimitris Tsarouhas, "Neoliberalism, Liberal Intergovernmentalism and EU-Turkey Relations", in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 39–62.

овир може се пронаћи у Европској унији. Овакав оквир потребно је сагледати и из угла односа са Турском. Европска унија је још од дефинисања Турске као придружене земље имала за циљ да се Турској пружи економска помоћ и подршка, у контексту неолибералне трансформације привреде и друштва.⁹ Међутим, од тог почетног момента успостављања односа до данас прошло је доста времена. Јасно је да, чак и након отварања приступних преговора 2005. године, значајан скептицизам поводом уласка Турске и даље постоји, а да, с друге стране, напредак у контексту приступних преговора није забележен годинама.

Што је још важније, многе државе чланице се противе њеном уласку, управо из уверења да неће имати довољно користи таквим поступком. Овакав став у одређеној мери доводи у питање размишљања неолиберала. Из ових разлога неолиберална схватања да економски интереси преовладавају све ове тврдње, поставља се питање може ли то у пракси бити остварено. Пуноправно чланство Турске у Унији пружило би овој држави многобројне могућности, пре свега у политичком и економском смислу, али и додатно оснажило њен утицај. Међутим, није извесно да таква ситуација одговара Европској унији. У неравномерној позицији у којој Турска више жели чланство у ЕУ, него што ЕУ жели Турску у „својим редовима“, доводи до ситуације да Унија позиционира Турску на један специфичан начин, до тада незабележен у ранијим односима са другим државама, али унутар структуре ЕУ.¹⁰ Из перспективе либералне теорије, повезивање Турске и ЕУ је оправдано, дозвољавајући Унији да извуче економску и трговинску корист, и искористи односе за решавање специфичних проблема, као што су миграције, у којима је улога Турске веома важна. Последица оваквих схватања видљива је и у ранијим циклусима проширења Уније у које Турска није била укључена. Осим тога, и поред испуњавања критеријума које захтева чланство у Европској унији, проблематично питање за Турску, од почетка успостављања било каквих односа, јесте колико је она у стању да буде „европска“ држава, у складу са мерилима које наглашавају поједине државе чланице ЕУ.

Овај однос можемо сагледати и из угла конструктивизма. Конструктивистички приступ има нагласак на истицању идентитета, идеја, норми, вредности и дискурса у стварању одређеног друштвеног курса.¹¹ Овде се држава посматра у склопу друштвеног окружења и

⁹ Galip L. Yalman & Göksel, Asuman, "Transforming Turkey? Putting the Turkey-European Union Relations into a Historical Perspectiv", *Uluslararası İlişkiler*, vol. 14, no. 56, 2017, 23-37.

¹⁰ Maja Kovačević, „Evropska diferencirana unija”, *op. cit.*, 177-181.

¹¹ Senem Aydın-Düzgüt & Bahar Rumelili, "Constructivist Approaches to EU-Turkey Relations", in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 63-83.

заједничког система значења. Према конструктивистичком приступу, ЕУ се посматра као друштвено конструисан актер и чији су интереси изражени кроз њене идентитетске карактеристике. То се самим тиме прелива и на њене односе са „трећим“ актерима, укључујући и „муслиманску“ Турску.¹² Конструктивизам наглашава значај структура унутар ових система и односа. То заправо подразумева да када посматрамо започињање преговора ЕУ са Турском, или прилагођавање Турске у складу са европским интеграцијама, потребно је сагледати додавање значења који се приписује таквим акцијама. Тако дефинисани, конструисани идентитет кроз интеракције различитих политичких актера, не подразумева да је тај идентитет нужно одвојен од одређених карактеристика као што су раса, религија, култура и историја, већ и да је идентитет потребно сагледати из угла туђе перцепције и препознавања. Из ових разлога Европску унију, која је током изградње била углавном препозната кроз усмерење на хришћанско веровање, грађење европског идентитета и културе, развијање демократије и тржишне привреде такође је утицало на преговоре и процесе европских интеграција. Конструктивисти сматрају да се европски идентитет одржава кроз карактеристике као што су демократија, владавина права и поштовање људских права.¹³ Из оваквог погледа, посматра се да чланство Турске у ЕУ није немогуће, односно да оно зависи од тога колико је Турска способна да усвоји вредности на којима се ЕУ заснива. То још више утиче на неповољно позиционирање Турске на путу ка европским интеграцијама, с обзиром на начин вођења њене спољне и унутрашње политике. Управо овакав став потврђује ограничавајући ефекат које европске интеграције имају на ову државу и њен стратешки развој.

Доктрина „стратешке дубине“

Да бисмо на прави начин разумели и одговорили на питање зашто се ЕУ посматра као ограничавајући чинилац у правцу развијања турске политике, потребно је сагледати који су то основни правци њеног стратешког развоја. Поставља се питање – који су то фактори који се узимају у дефинисању спољнополитичких ставова Турске, али и постизања моћи на међународном плану? Из ових разлога, ради бољег разумевања, потребно је сагледати њену политику суседства, односно спољну политику, али и унутрашње чиниоце. То самим тиме утиче на њен циљ – дефинисање као макрорегионалне и глобалне силе.¹⁴

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Slobodan Janković, “Vectors of Turkish foreign policy: what remains of the strategy for 2023?”, *Međunarodni problemi*, vol. LXVIII, br. 1, 2016, 7–24.

Стратешко позиционирање Турске као моста између Запада и Истока, односно њена улога коју остварује у Европи, али и на Блиском истоку, имало је велики значај и на њену перспективу чланства у Унији. Поменуте карактеристике Турске које је чине повезаном са Западом, као што је то чланство у НАТО, или сарадња са европским земљама, од 2010. године почињу да бивају све мање значајне, и постоји неколико кључних чинилаца који утичу на то. Као што је поменуто, то је нарочито видљиво кроз њену спољну политику која се дефинише и кроз схватања „стицати више пријатеља него непријатеља”.¹⁵

Спољна политика Турске и њени стратешки правци су изворно били везани за њено историјско наслеђе, односно бројне политичке, друштвене и друге традиције Османског царства. Затим промену и реформе које је донела кемалистичка револуција, условило је нови пут за Турску и њену спољну политику. То се временом пренело и на ставове о европеизацији и модернизацији, али, с друге стране, и даље је постојало неповерење према западним силама и њиховим намерама. Спољна политика, коју теоретичари међународних односа посматрају као продужетак унутрашње политике, заправо је сагледива и у контексту Турске.¹⁶ Доктрина „стратешке дубине” представљала је драстичну промену у виђењу спољне политике. Под вођством Партије правде и развоја долази до озбиљних промена. То је, пре свега, подразумевало појачано учешће на Блиском истоку, односно настојања да се Турска профилише као регионална сила. Оваква политика је била предвођена од стране министра спољних послова Ахмета Давутоглуа (*Ahmet Davutoğlu*), који је темељио ову доктрину на неоосманизму и вишедимензионалном приступу геополитици.

Заправо концепт „стратешке дубине” ослањао се на историјску и географску компоненту Турске као наследнице Османског царства. Таква позиција ставља Турску у средиште многих геополитичких збивања. Суштина ове доктрине подразумева „проактивни приступ према суседима у регионалном систему”.¹⁷ Да би као резултат постигла то да постане регионална сила, потребно је да Турска промени свој однос према суседима, што захтева додатни развој билатералних односа. То се настојало учинити револуцијом историјског и географског идентитета, у циљу поновног позиционирања у свом окружењу. Давутоглу је током промовисања ове политике наглашавао потребу за повећањем активности на Блиском истоку. Истакнута је потреба за реформисањем Министарства спољних послова, као и

¹⁵ Oya Dursun-Özkanca, *Turkey–West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition*, Cambridge University Press, Cambridge, 15.10.2022, 1–96.

¹⁶ Alexander Murinson, “The strategic depth doctrine of Turkish foreign policy”, *Middle Eastern Studies*, vol. 42, no. 6, 2006, 945–964.

¹⁷ Ibid.

поспешивање дипломатских капацитета и дипломатске активности у циљу њиховог осавремењивања.¹⁸ Такође је наглашен значај одржавања економских односа имајући у виду и односе међузависности у том погледу, с обзиром на различите глобалне интегративне процесе. То ће утицати на изградњу Турске као глобалне силе. Тај активни приступ, који је покренут након 2002. године, пре свега је био усмерен на Иран, али и југ, односно Ирак и Сирију. Користећи исламистички дискурс, нови правац спољне политике требао је да начини турску улогу у региону већом и значајнијом.¹⁹ Спољна политика Турске под називом политика „стратешке дубине“, на неки начин подразумевала је извесно удаљење од Запада и веће посвећивање односима са суседима, што је подразумевало и одређене неподударности са ставовима Европске уније.

Осим тога, овде је важно нагласити и улогу Турске стратегије дефинисане до 2023. године. У стратегији се наводи велики број циљева, дефинисаним под насловом „Визија 2023: Циљеви спољне политике Турске“.²⁰ У оквиру овог важног стратешког документа су јасно дефинисани циљеви, од којих је главни подразумевао „учинити Турску једном од првих десет земаља великих економских сила 2023. године“. Такође је истакнута и њена улога и учешће у реформи Уједињених нација. И на крају, важан сегмент ове стратегије још једном је истакнута потреба за поновним повезивањем са суседима. Први аспект стратегије је предвиђао војску и унапређивање одбране. Турска као друга по величини војске међу НАТО чланицама представља у том погледу државу са озбиљним потенцијалом за одбрану. У оквиру овог плана било је предвиђено постизање веће аутономије када је одбрана у питању. У исто време то је подразумевало и постизање боље ефикасности. Такође, важан циљ био је технолошки напредак.²¹ Важност оваквог оквира има за циљ да представи не само „тврду“ моћ Турске, већ и њену улогу у изградњи „меке“ моћи. У том контексту можемо посматрати и три најважнија аспекта у изградњи моћи, који утичу и на саму позицију Турске. То су: култура, политичке вредности и спољна политика земље.²² Сва три градивна елемента је оно што

¹⁸ Vuk Lazić, „Diplomatsko posredovanje Turske kao sredstvo pozicioniranja u novim međunarodnim okolnostima“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXIV, br. 4, 2022, 531–535.

¹⁹ Alexander Murinson, „The strategic depth doctrine of Turkish foreign policy“, *op. cit.*, 945–964.

²⁰ Slobodan Janković, „Vectors of Turkish foreign policy: what remains of the strategy for 2023?“, *op. cit.*, 7–24.

²¹ Ibid.

²² Zerrin Torun, „From Convergence to Divergence: The Compatibility of Turkish and EU Foreign Policy“, in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 323–347.

примећујемо у улози Турске у међународним односима, али и њеном утицају који може извршити чланством у Унији. Из ових разлога перципирање Турске као чланице, постаје још сложеније.

Управо када сагледамо овакав оквир поставља се питање – да ли то подразумева обнављање старог национализма, или заправо то подразумева једну перспективу која може само да поспеши позицију Турске. С друге стране, поставља се питање зашто ЕУ и даље одржава стабилне односе са Турском, и поред свих наведених разлика када су спољнополитички ставови, али и параметри демократизације у питању.²³ Већина држава чланица као основни разлог наводи економске односе, односно развој трговине као приоритет, али и улогу Турске у политици миграције. Делује да је доктрина „стратешке дубине“ заправо произвела више сукоба, него помирења, али и знатно утицала на позиционирање Турске у очима Европске уније.

Европски пут Турске

Исходи политике проширења Европске уније и даље су оптерећени нејасноћама и изазовима. Разлог за то, пре свега, јесте комплексност коју ова политика носи, будући да када дође до извесног проширења Уније потребно је тада модификовати и саму заједницу како би одговорила на нове захтеве држава чланица. Наравно, поводом проширења државе морају да испуне одређене стандарде како би задовољиле критеријуме чланства у Унији. То обухвата низ услова који су дефинисани самим уговорима. Након подношења захтева за чланство Турске 1987. године, поставило се питање да ли је Турска довољно „европска“ земља, иако такви услови нису нигде јасно дефинисани када је реч о критеријумима за чланство.²⁴ Одређене предности које је Турска имала као потенцијални кандидат, тицали су се пре свега њене позиције „на Западу“, односно чињенице да је Турска била члан Савета Европе, али и НАТО од 1952. године, као и чланством у другим раније наведним организацијама.²⁵ Међутим, од почетка је постојало мишљење одређених држава чланица, које су сумњале у стварне домете европеизације Турске.

²³ Jean-François Drevet, *Turkish Foreign Policy and the EU An Everlasting Candidate Between Delusion and Realities*, Egmont Institute, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/06/J-F-Drevet_PolicyBrief279.pdf?type=pdf, 16.10.2022, 1-8.

²⁴ Уколико изузмемо члан 49 Уговора у Европској унији. Видети: Miloš Petrović, 2022, "Towards gradual integration of the Western Balkans into the European Union: the case of Serbia", *Journal of Liberty and International Affairs*, vol. 8, no. 1, 308.

²⁵ Barbara Lippert, "Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy", in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 267-295.

Највећа стратешка предност Турске у преговорима са ЕУ јесте њена географска позиција. На њу се посматрало као извесног актера који треба да смири тензије у односу Исток–Запад у постхладноратовском периоду. Када је Турска добила статус кандидата 1999. године на самиту у Хелсинкију, и започела претприступне преговоре 2005. године, сматрало се да ће однос имати позитиван исход.²⁶ Међутим, предност Турске, у безбедносном контексту, све више се доводи у питање због њене улоге у суседству и проблематике курдског питања које је доводило до дестабилизације. Од почетка Арапског пролећа 2011. године стратешки значај Турске се повећао, али, с друге стране, однос је постајао сложенији. Може се рећи да су у погледу усклађености приметна два периода, за који је главна одредница управо Арапско пролеће.²⁷ Одређене анализе показују да након тог догађаја, у стратешком погледу, став Турске је независнији и све мање има потенцијала да се усклади са заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније. Исто тако, пример неусаглашавања ставова био је и захтев Турске да се успостави зона забране летова са којим се ЕУ није слагала, пре свега због положаја избеглица. Још један пример размимоилажења политика јесте непризнавање Кипра и сукоба са Грчком, као и турске активности трагања за енергентима у источном Медитерану. Додатно погоршања односа донела је мигрантска криза 2015. године, која је Турску ставила у центар ових сложених активности. Додатне критике биле су упућене на односе Турске и Руске Федерације, као и на демократски дефицит који је све више био видљив у овој држави. Како би се однос поново стабилизовао дошло је до договора о избегличкој кризи 2016. године, који је поново покренуо и питање проширења ЕУ, односно уласка Турске као нове државе чланице.²⁸

Аспект турске унутрашње политике још један је од чинилаца које је потребно разматрати како бисмо разумели њену позицију према Европској унији. Нарочито се доводило у питање позиционирање Турске у контексту задовољења демократских критеријума. Војне интервенције и државни удари који се потресали државу у периодима након Хладног рата, затим непоштовање владавине права, али и људских права с нагласком на курдско питање и недостатак политичког плурализма, указују на основне недостатке када је реч о испуњењу одређених критеријума које чланство у ЕУ са собом носи.

²⁶ Ibid.

²⁷ Zerrin Torun, "From Convergence to Divergence: The Compatibility of Turkish and EU Foreign Policy", op. cit., 323–347.

²⁸ Wulf Reiners & Funda Tekin, *Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016)*, German Politics, vol. 29, no. 1, 2019, 1–3.

Услед одређених деловања Турске јавило се схватање и ширење скептицизма које постоји према уласку Турске у ЕУ.

Протести који су се десили у истанбулском парку Гези 2013. године, представљају догађај који је све више нагласио непријатељску слику према ЕУ.²⁹ Иако су током година постојали одређени периоди демократизације, од 2016. године, када је дошло до државног удара, поново се покренуло питање може ли Турска испунити критеријуме када је реч о овом питању, које је неопходно за чланство у ЕУ. Европски парламент је почео да разматра замрзавање одређених приступних преговора с Турском и преиспитивање због постојеће дестабилизације у Турској. Такође, још један аспект, који је додатно забринуо Унију, јесте и могућност враћања смртне казне. Ситуација је толико била озбиљна да је Европски парламент 2019. године у марту препоручио да дође до обустављања приступних преговора. Међутим, оваква одлука је одбачена као „без основа“.³⁰

Постепено враћање исламизацији Турске на челу са странком Правде и развоја (Adalet ve Kalkınma Partisi, AK), вратило је мишљење које се тичало различитости Турске по историјском, културном и религијском аспектима, у односу на остале државе чланице ЕУ.³¹ Иако су овакви критеријуми наизглед субјективни, морају се посматрати у светлу постојећих преговора. Мора се напоменути да су показатељи који се тичу дефицита демократије, постајали све већи. У свом извештају Савет је 2019. године нагласио: „[...] посебно забринут због наставка и дубоко забрињавајуће назадовање по питању владавине права и фундаменталних права“.³² Такође, одређена истраживања, које је спровео YouGov survey 2016. године, показују да постоји незадовољство када је реч о мишљењу Турске и њеном уласку у ЕУ. Од 86% у Немачкој, 83% у Данској, па чак и у некадашњој чланици Великој Британији, изражен је овај негативан став међу јавним мњењем. Подаци до 2021. године показивали су боље изгледе за улазак Русије у ЕУ, на супрот Турској.³³

Турска је повремено описивана као „превелика, сувише сиромашна, са превише опасним границама и недовољно европски да би се

²⁹ Oya Dursun-Özkanca, "Turkey-West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition", op. cit., 1-96.

³⁰ Ibid.

³¹ Barbara Lippert, "Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy", op. cit., 267-295.

³² Ibid.

³³ Matthew Smith, *Turkey less popular choice to join the EU than even Russia*, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2016/08/03/turkey-less-popular-choice-join-eu-even-russia>, 21.2.2023.

придружила Унији”.³⁴ Чињеница је да би чланство Турске у ЕУ дало велику гласачку моћ због величине њене територије и броја становника. Такође је важно нагласити да, без обзира на економски напредак, Турска је држава са великим регионалним разликама и ниским животним стандардом у односу на одређене стандарде држава чланица Уније. Сви ови разлози доводе до озбиљне сумње када је чланство Турске у питању.

Када је Комисија 1989. године зауставила захтев Турске за чланство, навела је три основна разлога за то: „ограничени институционални капацитет ЕУ за апсорпцију након проширења на југ (1987) и у светлу предстојећег Европског удружења за слободну трговину и проширење (1995), приоритет пројекта унутрашњег тржишта (1992), предстојеће проширење на исток, нерешен сукоб Турске са Кипром, и демократски дефицити у Турској”.³⁵ Отпочињање приступних преговора са Турском управо је из ових разлога од старта било контроверзно. Од почетка преговора било је јасно да у погледу политичког критеријума Турска има велике проблеме. Само отварање преговора требало је да послужи као мотивација за убрзање процеса демократизације и трансформације у погледу економије. С друге стране, Турска је разочарана због недостатка напретка преговора, као и све већег удаљавања са ставовима Уније када су одређени аспекти политике у питању.

Када је реч о њеном чланству, било је предложено приступити одређеном алтернативном моделу.³⁶ Одређени предлози тицали су се стварања привилегованог партнерства или других облика веће сарадње, док је са одређених страна постојао јасан став да су преговори са Турском „од почетка осуђени на пропаст”.³⁷

Мигрантска криза

На основу свега до сада наведеног, упркос антагонизмима и многобројним неслагањима, односи Турске и ЕУ остају блиски у бројним доменима. У последњих неколико година, миграција и миграциона политика показала се као једна од тема важна за обе стране. Током 2000-их година када је сам замах ка европским интеграцијама још био на високом нивоу, Турска је извршила одређене реформе у законодавству које говоре о миграцијама и азилу, у циљу усклађивања

³⁴ Barbara Lippert, “Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy”, op. cit., 267–295.

³⁵ Ibid.

³⁶ Maja Kovačević, „Evropska diferencirana unija”, op. cit., 177–181.

³⁷ Oya Dursun-Özkanca, “Turkey–West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition”, op. cit., 1–96.

са политиком Европске уније.³⁸ Источномедитеранска рута, у оквиру које су мигранти масовно прелазили из Турске у Грчку, нарочито током 2015. године, указивала је да је потребно детаљније и конкретније дефинисати ову политику и проблем. Нерегуларне миграције биле су основни проблем са којим се суочавала Европа. Турска постаје „тампон зона“ што је подразумевало неопходну чвршћу везу између Турске и ЕУ.³⁹ Управо кроз пример мигрантске кризе потврђује се основна теза овог рада, односно став да Европска унија користи „шаргарепу чланства“ као подстицај за одржавање важних облика сарадње са Турском, а самим тиме посредно утиче и на развијање њених стратешких циљева.

Анализирајући проблем избеглица, полазимо од њихове дефиниције као о лицима „која се не могу вратити у своју земљу порекла због основаног страха од прогона, сукоба, насиља или других околности које су озбиљно нарушиле јавни ред, а који као резултат, захтевају међународну заштиту“.⁴⁰ Велики број избеглица који се појавио, нарочито изазван сиријским грађанским ратом 2011. године, довео је и Турску у позицију да донесе одређене одлуке и политике са којима ће деловати. Турска је на почетку дефинисала ставове сматрајући изеглице добродошлим у своју земљу, управо темељећи то мишљење на културним сличностима, позивајући се на „муслиманску солидарност“ и остале вредности које наглашавају блискост две стране. Овде је најважније дефинисати како је током дуготрајне мигрантске кризе дошло до европеизације политике којом је Турска приступила овој кризи.⁴¹ Током најраније фазе, када је криза која се означава као мигрантска била на почетку, било је карактеристично у односима Турске и ЕУ да се ово питање решавало кроз сарадњу, и узајамну корист. Може се током овог процеса закључити да је Турска прошла кроз својеврсну транзицију када је у питању политика азила и миграције. Када је 2005. године Турска одобрила Национални акциони план за усвајање правних тековина ЕУ, то је заправо подразумевало европеизацију закона који се односио на азил и миграцију.⁴² И већ у том периоду постоји значајан скептицизам на турској страни, пре свега због „незаинтересованости“ ЕУ да се посвети реформи коју Турска жели да изврши. Када је дошло до потписивања споразума из 2013. године, који

³⁸ Bianca Benvenuti, „The Migration Paradox and EU-Turkey Relations“, *IAI working papers*, vol. 17, no. 5, 2017, 1-24.

³⁹ Oya Dursun-Özkanca, „Turkey-West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition“, *op. cit.*, 1-96.

⁴⁰ Видети: „Konvencija o statusu izbeglica (1951)“, *Osnovni dokumenti UNHCR*, 28. jul 1951.

⁴¹ Oya Dursun-Özkanca, „Turkey-West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition“, *op. cit.*, 1-96.

⁴² Bianca Benvenuti, „The Migration Paradox and EU-Turkey Relations“, *op. cit.*, 1-24.

се односио на либерализацију визног режима, то се тумачило као позитиван корак ка унапређивању и путу ка европским интеграцијама. Међутим, до потпуног укидања виза за турске држављане и даље није дошло, што изазива дубока разочарања у тој земљи.

Споразум о реадмисији је подразумевао могућност повратка држављана који нису из Европске уније, и у земљу кроз које су пролазили. Док је, с друге стране, у таквом односу ЕУ гарантовала финансијску помоћ трећим државама обухваћеним овим процесом. Дефинисан је и пробни период од шест месеци, за време кога је ЕУ на неки начин контролисала колико се Турска придржава дефинисаних услова. Међутим 2015. године када наступа криза, питање миграције постаје поново кључно. То је подразумевало стварање новог плана.

Према Заједничком акционом плану Европске уније, 2016. године пружена је финансијска помоћ од три милијарде евра како би Турска финансијски подржала своју мигрантску политику.⁴³ Овај договор из 2016. године подразумевао је девет мера. Пре свега, то је подразумевало враћање нерегуларних миграната који пролазе из Турске у Грчку, као и активирање Програма добровољног хуманитарног пријема, као и низ мера које су требале да либерализују визни режим, у циљу укидања визних услова за Турску, уколико дође до испуњења свих осталих мера.⁴⁴ Такође, још једна предност коју је Турска имала јесте модернизација Споразума о Царинској унији. Важност ЕУ коју Турска наглашава јесте и значај њихових трговинских односа, с обзиром на то да је ЕУ један од најважнијих трговинских партнера.⁴⁵ Међутим, без обзира на овај напор ЕУ да помогне Турској, и даље је владало неповерење међу јавним мњењем, а приступни преговори такође нису пуно одмакли. Штавише, уследиће период када се односи додатно компликују. У контексту раста нестабилности који постоји на Блиском истоку, улога Турске додатно расте. Међутим, криза која ће наступити поводом трагања за енергентима у Медитерану, довешће до погоршавања односа Турске и ЕУ, и самим тиме угрозити споразум. Ситуација са избеглицама додатно ће се погоршати због елемената у односима са Сиријом. Током сиријског вадушног напада погинуло је 34 турских војника, а након овог инцидента долази до отварања граница од стране Турске према Грчкој и Бугарској, што је омогућило масовни прилив избеглица у државу ЕУ.⁴⁶ Турско-грчка граница била је

⁴³ Françoise De Bel-air, *Migration profile: Turkey, Policy Briefs*, Migration Policy Centre, Florence, 2016, 1-3.

⁴⁴ Oya Dursun-Özkanca, "Turkey-West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition", *op. cit.*, 1-96.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Françoise De Bel-air, "Migration profile: Turkey, Policy Briefs", *op. cit.*, 1-7.

оптерећена великим бројем избеглицама које су долазиле. Криза је на крају решена кроз разговоре представника Турске и ЕУ, и пружања финансијске помоћи Грчкој и Турској у 2020. години.

Турска је током мигрантске кризе постала главни партнер ЕУ, као зона која треба да заштити и осигура безбедност граница држава Европске уније. Али то, с друге стране, доводи до усложњавања односа када је реч о уласку Турске у ЕУ. Из тог разлога, многи аутори ово дефинишу као „парадокс миграције” с обзиром на то колики утицај има на обе стране.⁴⁷ Процес придруживања, као главни чинилац у сарадњи, настоји да осигура Европској унији безбедност њених граница на мору и копну. Међутим било би погрешно уколико бисмо рекли да само ЕУ настоји да одржи постојећу ситуацију, јер и Турска има последице са огромним бројем избеглица, и користи ову ситуацију у циљу остваривања других интереса. У овом контексту важно је напоменути да су одређене међународне организације упутиле критике на рачун односа ЕУ према људским правима у избегличкој кризи. Такав приступ доводи у питање кредибилитет и значај европских интеграција, не само међу јавним мњењем у Турској већ и шире.

Ефекат овог миграционог парадокса је вишеструк, нарочито када се узме у обзир заједно са осталим проблемима са којима се и ЕУ и Турска суочавају. Овај ефекат додатно проблематизује ионако сложен однос између две стране. У суштини, могуће је узети у обзир три различите перспективе када су односи у питању, у контексту миграционе политике.⁴⁸ У првом сценарију, ваљано вођена миграциона политика могла би да се одрази на поспешивање сарадње између две стране. У другој варијанти, размимоилажења око политике миграција могла би да продубе јаз који постоји између ове две стране, што би последично довело до сукоба и стварања директне конкуренције. Трећа, могућа опција могла би да подразумева наставак сарадње у другачијем облику, који би почивао на привилегованом партнерству између Турске и ЕУ. Да ли ће питање миграција постати додатни изазов или покретач у односима, остаје и даље питање за будућност и правац политике Турске, али и Европске уније.

Закључак

На основу наведеног у раду видимо да је Турска од почетака придруживања, али и након стицања статуса кандидата, била специфичан пример када је реч о чланству у Европској унији. Упркос

⁴⁷ Bianca Benvenuti, “The Migration Paradox and EU-Turkey Relations”, *op. cit.*, 1–24.

⁴⁸ Oya Dursun-Özkanca, “Turkey–West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition”, *op. cit.*, 1–96.

застоју у односима између две стране, постоје јасни показатељи да Турска и ЕУ и даље одржавају висок степен сарадње и међузависности, поред бројних изазова које је овај рад настојао да идентификује и појасни.

Када се поново вратимо на улогу поменутих теорија у разумевању овог комплексног односа показује се да либерални међувладин приступ наглашава важност институција. Примера ради, Савет Европске уније треба да одигра кључну улогу у одређивању ставова и преференција ЕУ према Турској. С друге стране, уколико се ослоњемо на конструктивисте, већи нагласак ће бити на наднационалним институцијама ЕУ. Без обзира којим од ових приступа сагледавамо односе, јасно је да Европска комисија, као и Европски парламент, независно утичу на политику Уније према Анкари. Политика ЕУ даје двосмислене сигнале када је однос према Турској у питању, укључујући и недоследност и нејасноће у контексту перспективе приступања Унији. На основу изложеног у раду се могу издвојити три јасне карактеристике односа ове две стране.⁴⁹ Најпре, постоји директна међузависност и велики степен сарадње, нарочито видљив када је у питању енергетика и решавање мигрантске кризе, али и низа других питања. С друге стране, без обзира на претходну ставку, евидентно је да перспектива сарадње није линеарна и да координација бележи осцилације, зависно од политичких односа две стране. Трећи утисак, који проистиче и из претходна два, јесте тај да сарадња између Брисела и Анкаре (више) не води ка чланству Турске у Европској унији. Поједини аутори наводе да „реципроцитет представља кључни покретач сарадње”.⁵⁰ Међутим политика проширења обликује недоследности у том погледу. Некадашњи важан геостратешки положај Турске сада се посматра као препрека повезана са њеним учешћем у постојећим сукобима у региону. Такође „замор од проширења” додатно утиче на ширење скептицизма и незадовољства.⁵¹ Није се само став ЕУ мењао, већ се то десило и у самој Турској. Активности дефинисане у овом раду показују да се и Турска значајно удаљила од тежње ка испуњењу критеријума за чланство у ЕУ. Политичка трансформација и тежња да се политички и правни систем европеизује више нису евидентни. Иако се у званичним стратешким документима Турске чланство и даље дефинише као један од основних циљева, активности у пракси показују другачију слику.

⁴⁹ Wulf Reiners & Ebru Turhan, “Current Trends and Future Prospects for EU-Turkey Relations: Conditions for a Cooperative Relationship”, in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 397-426.

⁵⁰ Bianca Benvenuti, “The Migration Paradox and EU-Turkey Relations”, op. cit., 1-24.

⁵¹ Maja Kovačević, “Evropska diferencirana unija”, op. cit., 177-181.

Међутим, и поред ових песимистичних приказа, међузависност ЕУ и Турске је и даље присутна. То се нарочито показује у домену миграција. Договор ЕУ и Турске поводом извезличке кризе, заправо илуструје пример добре сарадње када је то неопходно. Ипак као што је показано и у самом раду, и у овој области су постојала размимоилажења. Неусклађење је наступило као последица промена у вођењу спољне политике Турске (мотивисаној изградњи статуса регионалне силе), с једне стране, и проблема функционисања у самој Европској унији у контексту вишеструких и вишегодишњих криза. Иза скретања са европског пута, стоји и мањак поверења. То је видљиво и у анкетама које показују да је однос обележен „неповерењем, фрустрацијом и разочарањем”. Будућност односа може почивати на три главне компоненте које је важно остварити. Пре свега, превазилажење застоја када је реч о приступању Турске ЕУ, односно могућем дефинисању диференциране интеграције. Други важан сегмент јесте побољшање комуникације и смањење разлика које постоје, посебно у погледу испуњења демократских критеријума. На крају, последњи ниво који обухвата шире сагледавање и један транснационални ниво, са собом носи и тежњу ка проширењу истраживања и студија који говоре о европским интеграцијама и односима који постоје са онима који настоје да остваре такав пут.⁵² Такође, овде се исто може дефинисати и стварање модела сарадње, „алтернативне облике интеграције испод прага чланства”, који подразумева и дуготрајну и константну комуникацију како би се радило на изградњи поверења.

Активности које се описују у овом раду показују сложеност односа Турске и ЕУ. Будући да је у актуелном облику, „поверење, комуникација, репутација, правичност, примена и заједнички идентитет” не дају повољне и очекиване резултате, остаје да се види да ли ће се сарадња између Брисела и Анкаре наставити по аутоматизму претходних година, или ће се радити на постављању другачијих стратешких веза.⁵³

Библиографија

Bel-air, Françoise De, *Migration profile: Turkey, Policy Briefs*, Migration Policy Centre, Florence, 2016.

Benvenuti, Bianca, “The Migration Paradox and EU-Turkey Relations”, *IAI working papers*, vol. 17, no. 5, 2017, 1-24.

⁵² Ebru Turhan & Wulf Reiners, “Unpacking the New Complexities of EU-Turkey Relations: Merging Theories, Institutions and Policies”, *op. cit.*, 397-426.

⁵³ *Ibid.*

- Dezmon, Dinan, *Sve bliža Unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Drevet, Jean-François, *Turkish Foreign Policy and the EU An Everlasting Candidate Between Delusion and Realities*, Egmont Institute, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/06/J-Drevet_PolicyBrief279.pdf?type=pdf, 16.10.2022.
- Dursun-Özkanca, Oya, *Turkey–West Relations The Politics of Intra-alliance Opposition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.
- Düzgit-Aydın, Senem & Bahar, Rumelili, “Constructivist Approaches to EU–Turkey Relations”, in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU–Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 63–83.
- Janković, Slobodan, “Vectors of Turkish foreign policy: what remains of the strategy for 2023?”, *Međunarodni problemi*, vol. LXVIII, br. 1, 2016, 7–24.
- „Konvencija o statusu izbeglica (1951)”, *Osnovni dokumenti UNHCR*, 28. jul 1951.
- Kovačević, Maja, *Evropska diferencirana unija*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2020.
- Lazić, Vuk, „Diplomatsko posredovanje Turske kao sredstvo pozicioniranja u novim međunarodnim okolnostima”, *Međunarodni problemi*, vol. LXXIV, br. 4, 2022, 531–535.
- Lippert, Barbara, “Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy”, in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU–Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 267–295.
- Murinson, Alexander, “The strategic depth doctrine of Turkish foreign policy”, *Middle Eastern Studies*, vol. 42, no. 6, 2006, 945–964.
- Petrović, Miloš, “Towards gradual integration of the Western Balkans into the European Union: the case of Serbia”, *Journal of Liberty and International Affairs*, vol. 8, no. 1, 2022, 308–321.
- Reiners, Wulf & Tekin, Funda, “Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany’s Influence in EU Migration Policy and EU–Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016)”, *German Politics*, vol. 29, no. 1, 2019, 115–130.
- Reiners, Wulf & Turhan, Ebru “Current Trends and Future Prospects for EU–Turkey Relations: Conditions for a Cooperative Relationship”, in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU–Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 397–426.
- Saatçioğlu, Beken, Tekin, Funda, Ekim, Sinan & Tocci, Nathalie *The Future of EU–Turkey Relations: A Dynamic Association Framework amidst Conflictual Cooperation*, FEUTURE, <http://213.14.214.5/bitstream/handle/20.500>.

- 11779/1284/BekenSaat%c3%a7io%c4%9flu.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 15.10.2022.
- Smith, Matthew, *Turkey less popular choice to join the EU than even Russia*, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2016/08/03/turkey-less-popular-choice-join-eu-even-russia>, 21.2.2023.
- Turhan, Ebru & Reiners, Wulf, "Unpacking the New Complexities of EU-Turkey Relations: Merging Theories, Institutions and Policies", in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 1–39.
- Tsarouhas, Dimitris, "Neoliberalism, Liberal Intergovernmentalism and EU-Turkey Relations" in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave.
- Torun, Zerrin, "From Convergence to Divergence: The Compatibility of Turkish and EU Foreign Policy", in Ebru Turhan & Wulf Reiners (eds.), *EU-Turkey Relations Theories, Institutions and Policies*, Pallgrave Macmillan, Cham, 2021, 323–347.
- Yalman, Galip L., & Göksel, Asuman, "Transforming Turkey? Putting the Turkey-European Union Relations into a Historical Perspective", *Uluslararası İlişkiler*, vol. 14, no. 56, 2017, 23–37.