

Europas tyrkiske smertensbarn

Det er ikke let at være kandidat, når man ikke føler sig velkommen i det gode selskab. To nye bøger kaster lys på det vanskelige forhold over Bosporus



Harun Arikian: Turkey and the EU: An Awkward Candidate for Membership? Ashgate Publ. 2003. 236 s. £ 49.00.

Ali Carkoglu & Barry Rubin (red.): Turkey and the European Union. Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics. Frank Cass Publ. 2003. 273 s. £ 17.50.

Af Martin Løntoft

Siden Tyrkiet i slutningen af firserne relancerede sit 30 år gamle ønske om EU-medlemskab, har en omfattende litteratur om perspektiverne for tyrkisk medlemskab set dagens lys. Forholdets accelererende udvikling efter årtusindskiftet har for alvor sat emnet på den akademiske dagsorden, også uden for Tyrkiet og Tyskland, der naturligt har haft den største tradition på området. Efteråret 2003 bød således på to samfundsvidenskabelige titler, der kaster nyt lys over hver af parterne i det ofte besværlige forhold. Harun Arikians omarbejdede ph.d.-afhandling er knastør, men yderst relevant grundforskning i EU's Tyrkietpolitik de seneste 40 år, mens Carkoglu og Rubins antologi sætter en forfriskende ny dagsorden, særligt for forståelsen af EU-spørgsmålet i tyrkisk indenrigspolitik.

Mistanken på empirisk grund

Det ligger implicit i al diskussion om det EU-tyrkiske forhold, at Tyrkiet i virkeligheden er en uønsket kandidat i Unionen – en paria, som det daværende EF i 1963 kun associerede grundet Den Kolde Krigs alliancelogik, og at meget få i Unionen reelt ønsker Tyrkiets optagelse. Denne mistanke trives for så vidt på begge sider af Bosporus, selvom tyrkerne naturligvis er mest oprørte over, hvad der opfattes som Europas skjulte dagsorden.

Ved siden af det stærke ønske om medlemskab er de fleste tyrkere således overbeviste om, at Tyrkiet

måles med særlige standarder i udvidelsespolitikken, og at de europæiske statsledere aldrig kunne drømme om at lukke Tyrkiet ind i Unionen – hvad enten årsagerne er kulturelle, økonomiske, magtpolitiske eller simpel opportunisme.

Med den første samlede analyse af EU's Tyrkietpolitik giver den britisk uddannede Harun Arikian her mistroen til EU's negative særbehandling af Tyrkiet videnskabelig stemme. Arikian viser, med en komparativ tilgang, at EU har benyttet en kvalitativt anderledes strategi over for Tyrkiet end i forholdet til de øst- og centraleuropæiske ansøgerlande, og argumenterer for, at dette har svækket EU's indflydelse på Tyrkiets politiske udvikling betragteligt. Det er et af bogens bærende argumenter, at Tyrkiet har vist stor responsivitet med hensyn til reformer, menneskerettigheder m.v., når dette har været knyttet til klare perspektiver fra EU's side, men at Unionens (bevidst) inkonsistente politik omvendt bærer det største ansvar for, at tilpasningen til europæiske normer har været mangelfuld.

Selvom det mange steder antydes, at årsagerne til EU's mindre generøse behandling af Tyrkiet skal søges i identitetsspørgsmålet, gør Arikian ikke noget forsøg på at forklare forskelsbehandlingen af Tyrkiet. Hans ærinde er kun at dokumentere den anderledes tilgang og de konsekvenser, han mener, den har haft for Tyrkiets tilpasning til Unionens værdier og optagelseskriterier.

Pisk eller gulerod

EU's officielle begrundelse for den hidtidige afvisning af at opgradere udvidelsesprocessen med Tyrkiet har refereret til de menneskerettigheder, der i dag for alvor er kommet til at definere EU's selvforståelse. Unionen indlemmede i 1980'erne de ufuldstændige demokratier Grækenland, Portugal og Spanien, netop for at konsolidere den demokratiske udvikling i disse lande, men satte efter Den Kolde Krig demokratiske rettigheder som et kriterium, der skulle opfyldes *inden* optagelse.

Selvom dette utvetydigt har været tilgangen til hele den igangværende udvidelsesrunde, har dilemmaet mellem pisk og gulerod i næsten alle tilfælde resulteret i en fleksibel tolkning af de bredt formulerede Københavnskriterier. Unionen valgte således at indlede optagelsesforhandlinger med alle de østeuropæiske kandidatlande på trods af signifikante brud på menneske- og mindretalsrettigheder i flere af landene ud fra et

strategisk ønske om herved at motivere til fremskridt.

Med Rumænien og Bulgarien som den mulige undtagelse har udvidelsespolitikken utvetydige medlemskabsperspektiv fra senest 1993 med stor succes virket som katalysator for reformerne i østlandene. I det tyrkiske tilfælde har EU ikke været villig til på samme måde at bruge et klart medlemskabslofte som løftestang for den politiske tilpasning.

Arikans tese er, at EU i stedet har udviklet en inddæmningsstrategi, der skal knytte Tyrkiet til Europa, men udskyde medlemskab til en så fjern og uvis fremtid, at det reelt må opfattes som et afslag. Med en udtømmende (og til tider udmattende) komparativ analyse af EU's politisk-økonomiske instrumenter over for østlandene og Tyrkiet viser Arikan, hvordan ensartede problemer i ansøgerlandene er blevet mødt med forskellige tilgangsvinkler fra Bruxelles. Hvor østlandenes demokratiske og økonomiske problemer har været tænkt ind i en individuelt tilrettelagt helhedsstrategi med det eksplicite formål at 'overvinde udfordringerne' og 'forberede landene til medlemskab', har udvidelsespolitikken over for Tyrkiet været langt mere fragmenteret, og problemerne er modsat blevet udlagt som forhindringer for yderligere EU-initiativer.

Desuden har udvidelsespolitikken over for Tyrkiet ikke haft til formål at 'forberede til medlemskab', som det har været tilfældet for de øvrige kandidatlande, men derimod at 'skabe tættere relationer' med Tyrkiet. Forskelsbehandlingen af Tyrkiet i udvidelsespolitikken er hos Arikan for første gang grundigt dokumenteret, men ikke *i sig selv* direkte opsigtsvækkende. Bogens mest interessante pointe er snarere den markante forskel i EU's politik og argumentation over for Tyrkiet, når det har drejet sig om relationer, der ikke har været direkte knyttet til medlemskab.

Såvel ved indgåelse af toldunionen med Tyrkiet i 1995 som i forbindelse med øvrige politiske og økonomiske aftaler har Kommissionen og Rådet netop lagt vægt på tilnærmelsens forventede effekt på den tyrkiske reformproces. EU's Tyrkietpolitik har med andre ord været kendetegnet af en klar differentiering mellem de bilaterale *relationer* til Tyrkiet, hvor man har benyttet guleroden, og selve udvidelsespolitikken, hvor pilsken er taget i brug, så snart medlemskabsperspektivet har været bragt på bane. Påvisningen af denne tendens er kernen i Arikans tanke om EU's forsøg på at 'inddæmme' sit Tyrkietdilemma ved at holde landet fast på dets europæiske kurs – men i arms længde.

Nye vinde eller mere af det samme?

Arikan leverer i bogen en troværdig og velargumenteret argumentation for sin inddæmningsese. Det kan imidlertid overraske, at han også applicerer denne på perioden efter 1999, hvor Tyrkiet blev givet formel kandidatstatus og indlemmet i Unionens udvidelsesstrategi med et tiltrædelsespactnerskab. De fleste iagttagere mener,

med rette, at Helsingfors-topmødet i 1999 repræsenterede et afgørende skifte i EU's relationer til Tyrkiet, men Arikan anerkender ikke tiden efter Helsingfors som kvalitativt anderledes end før.

Han erkender, at EU her gav sit hidtil mest konkrete tilsagn om tyrkisk medlemskab, men finder, at dets tidsmæssigt luftige karakter, og manglende politiske og finansielle vilje har givet Helsingfors-beslutningen samme status som den oprindelige medlemskabsklausul fra 1963: Et kosmetisk løfte, mere end et politisk projekt.

I stedet forklarer Arikan Helsingfors-topmødets konklusion som en del af EU's inddæmningsstrategi: EU havde i 1999 interesse i at forbedre relationerne til Tyrkiet efter to år tidligere at have stødt landet fra sig med en de facto afvisning af dets kandidatur. Men EU vil, hævder Arikan, udskyde Tyrkiets optagelse i det uendelige, da det i høj grad er et spørgsmål om fortolkning, hvornår Københavnskriterierne er opfyldt. Arikan anerkender Helsingfors-beslutningens positive virkning på reformiveren i Ankara, men afviser et decideret politikskifte fra EU's side, hvor man er begyndt at bruge medlemsperspektivet aktivt som gulerod i Tyrkietpolitikken.

Arikan overser her, efter min mening, den automatik, der med Helsingfors-beslutningen blev bygget ind i EU's politik. Etableringen af en tiltrædelsespactnerskab, der nu rent faktisk sigter på at 'forberede Tyrkiet til medlemskab', og den voldsomt accelererede reformproces, den har afstedkommet i Ankara, har langt hen ad vejen gjort Tyrkietpolitikken til et spørgsmål om EU's troværdighed, ikke kun på dette spørgsmål, men også i bredere forstand.

Der sidder i dag en hær af kommissionsembudsmaend og -kvinder, der udelukkende beskæftiger sig med Tyrkiets fremskridt, og det vil i den nuværende situation være meget vanskeligt for stats- og regeringscheferne at undsige en positiv Tyrkiet-evaluering fra Kommissionen. Den fornyede offentlige debat i Europa afspejler netop den øgede realisme, der i dag omgiver Tyrkiets kandidatur. I Arikans ellers veldokumenterede argumentation fremstår perioden efter 1999 som den klart svageste. Arikans bog er en grundig og gennemdokumenteret undersøgelse, der fortæller meget om forskellen i den *approach*, EU har lagt for dagen over for henholdsvis Østeuropas og Tyrkiets ønsker om medlemskab, men så godt som intet om årsagerne til disse forskelle. Arikans tilgangsvinkel synes ikke at levne mulighed for en revision eller udvikling af Unionens politik, men lader til at betragte denne som uafvendelig – af de årsager, vi desværre ikke får noget at vide om.

Undersøgelsen kommer omkring et enormt materiale og kommer givetvis til at tjene som en glimrende reference for alle, der beskæftiger sig med EU's Tyrkietpolitik siden associeringen i 1963. Derimod kan bogen ikke anbefales til forståelse af baggrunden for Unionens politik eller som introduktion til debattens aktuelle problemstillinger.

Den anden side af Bosporus

Ali Carkoglu og Barry Rubin har redigeret en antologi, der bærer stort set samme titel som Arikans bog, men i stedet vender blikket mod den tyrkiske side af forholdet. Der er de senere år udkommet en bunke antologier med fokus på Tyrkiets 'fantastiske fire' i EU-tilpasningen – militæret, kurderne, Cypren og politisk islam. Carkoglu og Rubin præsenterer her helt nye fokusområder i den tyrkiske adaptationsproces, og særligt vedrørende brudlinierne i den interne tyrkiske Europadebat og et så lidet behandlet emne som tyrkisk euroskepticisme er der nyt at hente.

I intet andet EU-land – nuværende eller kommende – finder man så stor nominal tilslutning til EU-medlemskab som i Tyrkiet. Ønsket om at *opnå europæisk civilisation* har siden udtrykkets ophavsmand, Kemal Atatürk, i 1923 grundlagde den tyrkiske republik, udgjort den centrale *raison d'être* for den tyrkiske stat og den dertil tæt knyttede nationsopfattelse. Som Barry Rubin anfører i antologiens korte indledning har "the EU question achieved mythic proportions for Turkey, far beyond any material factors". Det er denne mytiske status, fire af bogens centrale kapitler søger at nuancere.

Man behøver kun at have fulgt tyrkisk politik i ganske kort tid for at acceptere de fire bidrags grundpræmis; at det symbolske ønske om EU-medlemskab er en så etableret diskurs i tyrkisk politik, at det er umuligt at modsige direkte, men skeptiske partier og interessegrupper har let ved at skille det principielle ønske om 'at være europæisk' fra de politiske kriterier for EU-medlemskab og kan appellere til en folkelig modvilje mod at lade sig diktere af EU's 'urimelige betingelser'.

Nergis Canefe og Tanil Bora giver i "The Intellectual Roots of Anti-European Sentiments in Turkish Politics" en glimrende introduktion til den anti-europæiske strømning i tyrkisk politisk tænkning; en tænkning, der primært er kommet til politisk udtryk hos det nationalistiske MHP, men giver langt bredere genlyd end MHP's vælgergrundlag og, som Canefe og Bora viser, har reminiscenser i hele det tyrkiske partipolitiske spektrum. Euroskepticismen har sin rod i mistro til det Europa, der forsøgte at opsplitte Tyrkiet efter 1. Verdenskrig og aldrig har accepteret eller ønsket Tyrkiet i Europa.

Så godt som alle partier har gennem halvfemserne bedrevet retorisk stemmefiskeri med mere eller mindre subtile anklager mod det dobbeltmoraliske Europa, der diskriminerer mod Tyrkiet, mens de nationalistiske partier spiller eksplicit på forestillinger om, at Europa fortsat ønsker Tyrkiets opløsning. Som min tyrkiske frisør netop har forsøgt at forklare mig, er EU's krav om mindretalsrettigheder udtryk for dette: Europa kunne ikke opsplitte landet med krig, og nu forsøger man i stedet med politik.

MHP fik i 1999 sit hidtil bedste valg ved at portrættere et stolt Tyrkiet, der ikke behøvede at logre for et Europa, der alligevel aldrig vil lukke landet ind i det gode selskab. Canefe og Boras

idéhistoriske belysning af den tyrkiske anti-europæiske diskurs er antologiens bedste bidrag og suppleres glimrende af Gamze Avcis studie af MHP i i sammenligning med vesteuropæisk euroskepticisme og Ali Carkoglus opinionsanalyse under titlen "Who wants full membership?".

Selvom der naturligvis eksisterer partipolitiske udsving, viser Carkoglu, at cirka 65 procent af alle partiernes vælgere ville stemme ja til medlemskab, og at den eneste vælgergruppe, der for alvor skiller sig ud fra dette mønster, er det kurdiske parti HADEP, hvor ja-procenten er hele 85 pct. Selv hos politiske grupper, hvis politik er klart uforenelig med EU's optagelseskriterier, er frekvensen af ja-tilkendegivelser over 50. Lauren McLaren og Meltem Müftüler-Bac's undersøgelse af tyrkiske parlamentarikeres EU-viden og holdninger afslutter fire kapitler, der efterlader læseren klogere på den tyrkiske EU-debat, såvel idémæssigt som statistisk.

Relationerne til Bruxelles

Foruden aktuelle kapitler om Cypren, migrationsproblematikken og implementeringen af den økonomiske tilpasning byder bogen på et par interessante studier i relationerne til Bruxelles efter 1999 og den nye situations betydning for strukturen i den indenlandske Europadebat. Ziya Önis viser, hvordan Helsingfors-beslutningen har været med til at ændre det politiske landskab fra en situation, hvor alle principielt gik ind for medlemskab, men få gjorde noget særligt for at fremme reformer, til den aktuelle udkrystallisering af en egentlig pro-europæisk koalition, hvor reformer langs Københavnskriteriernes krav er blevet det eneste referencepunkt for medlemskab.

Dette har i offentligheden for første gang givet den gamle kemalistiske elite prædikatet "anti-EU" til trods for deres besværgelser om det modsatte. Helsingfors-beslutningen har med andre ord været udløsende for begyndelsen til et mere 'normalt' pro et contra i tyrkisk EU-debat.

I det sidste kapitel gennemgår William Hale de reformer, det tyrkiske parlament har vedtaget i perioden siden 1999, og understreger betydningen af, at EU bliver på den vej, man slog ind på i Helsingfors, hvis den nuværende positive udvikling i Tyrkiet skal opretholdes.

Carkoglu og Rubin's antologi er et højaktuelt bidrag til en forståelse af Tyrkiets komplicerede forhold til den Europæiske Union. Meget illustrativt for de forandringens vinde, der blæser permanent over Tyrkiet i disse år, er otte af de ti bidrag forsynet med et 'postscript', der tager højde for udviklingen fra deadline til trykning. Bogens aktuelle sigte på et evigt foranderligt emne må nødvendigvis betyde, at bidragenes informationer forældes med hvert regeringsskifte eller EU-topmøde. Omvendt er bogens problemstillinger udtryk for generelle paradokser i det tyrkiske hybridsamfund. Bidragene er valgte og gennemarbejdede, og bogen anbefales uden tøven.

Martin Løntoft er stud.mag. i historie og europastudier.