

Turkije: een ongebruikelijke EU -kandidaat

Een evaluatie van de positie van de Europese Unie bij het toetredingsproces van Turkije tot de EU aan de hand van theoretische benaderingen (1999-2005)

Matthijs Maas
3364232

M.Maas@students.uu.nl

OSIII: Europa en de Wereld
09-06-2011

13.376 woorden

Inhoudsopgave.

Inleiding	1
1. Historische context	6
1.1 De fase van voorbereiding: 1963-1974	8
1.2 De fase van transitie: 1974-1995	9
1.3 De eindfase: 1995-?	11
2. Theoretische analyse	13
2.1 Rationele benadering	17
Security approach	18
Power approach	18
Welfare approach	19
2.2 Constructivistische benadering	19
Community approach	20
2.3 Voortgangsrapport 1999	21
Het rapport bekeken vanuit een rationeel perspectief	21
Het rapport bekeken vanuit een constructivistisch perspectief	23
2.4 Voortgangsrapport 2004	26
Het rapport bekeken vanuit een rationeel perspectief	28
Het rapport bekeken vanuit een constructivistisch perspectief	30
Conclusie	33
Bibliografie	36
Monografieën	36
Artikelen	37
Bronnen	38

Inleiding.

Op 15 maart 2007 verscheen er een artikel in *The Economist*, getiteld: 'The European Union's (EU) most effective foreign-policy instrument has been enlargement. But how far can it go?'¹ Hoewel het artikel in het jaar 2007 gepubliceerd werd, is de vraag die hier werd gesteld nog steeds actueel. Sinds de acceptatie van Bulgarije en Roemenië als volwaardige leden van de EU in 2007 kent de intergouvernementele en supranationale organisatie 27 lidstaten. De laatste tijd lijkt het enthousiasme voor uitbreiding van de EU echter af te nemen. In het artikel werden drie redenen gegeven voor deze *enlargement fatigue* binnen de EU: de afname van steun bij opiniepolls betreffende uitbreiding, het teloorgaan van enthousiasme voor verdere uitbreiding na de uitbreiding in 2004 en de mislukking van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in 2006. De historicus Desmond Dinan signaleerde het fenomeen *enlargement fatigue* al in 1993: 'the long road to accession produced enlargement fatigue well before the first candidates joined the EU.'²

Toch is de uitbreiding van de EU een strategie die een belangrijke rol heeft gespeeld in de vorming van de EU. De politicoloog Neill Nugent beargumenteert dat het uitbreidingsproces valt te typeren als een continu proces:

'since the Community was founded in the 1950s there seldom has been a time when at least one (if) of the following circumstances has not applied: membership applications have been known to be pending; Community/Union institutions and member states have been considering whether applications are acceptable in principle; accession negotiations have been in progress; and new members have been in the course of being accommodated and settling in.'³

Op 3 oktober 2005 begonnen de toetredingsonderhandelingen met Turkije om tot een erkenning te komen van het land als volwaardig lid van de EU. Deze toetredingsonderhandelingen volgden op een lange periode van associatie tussen Turkije en de EU. Sinds 1963 bestond een getekend associatieverdrag tussen de EG en Turkije, waardoor samenwerking ontstond op voornamelijk sociaaleconomisch gebied. Hoewel lidmaatschap

¹ Auteur onbekend, 'The European Union: the ins and outs: The EU's most effective foreign policy has been enlargement. But how far can it go?', in: *The Economist*, http://www.economist.com/research/articlesBySubject/displaystory.cfm?subjectid=682266&story_id=8808134, 15 maart 2007.

² D. Dinan, *Europe Recast. A History of European Union* (Palgrave Macmillan; Basingstoke 2004), p. 279.

³ N. Nugent, 'The EU and the 10+2 Enlargement Round: Opportunities and Challenges', in: *European Union Enlargement* (Palgrave Macmillan; Basingstoke 2004), p. 1.

van Turkije bij de EG hierbij werd nagestreefd, bleek het lastig om tot voldoende economische convergentie te komen om een erkenning als volwaardig lid tot stand te laten komen. Burak Akcapar stelt dat "Above all, Turkey remains poorer than the other EU nations in terms of per-capita income."⁴

Dit argument van Burak Akcapar is een goed voorbeeld van het rationele discours dat wordt gevoerd wanneer een lidstaat in het proces van toetreding deelneemt. Frank Schimmelfennig beargumenteert in zijn toonaangevende artikel uit 2001, *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union* dat deze rationele benadering ten opzichte van de Oost-Europese uitbreiding van de EU in 2004 niet heeft kunnen verklaren waarom uitbreiding heeft plaatsgevonden.⁵ Net als bij Oost-Europa is deze uitspraak ook op Turkije van toepassing. In het proces dat resulteerde in het openen van de toetredingsonderhandelingen in 2005 is dus een ander discours van toepassing dat heeft geleid tot een positieve waardering voor Turkije als lid van de EU. Ulrich Sedelmeier beargumenteert in een *Working Paper* van 2003, geschreven in opdracht van het *European University Institute* te Florence dat dit het constructivistisch discours is. Het constructivistische discours wordt door Sedelmeier als complementaire toevoeging gezien aan het rationele discours.⁶

Officieel moet een land eerst voldoen aan de Criteria van Kopenhagen voordat het als een optie kan worden beschouwd voor toetreding tot de EU. De Criteria van Kopenhagen werden geformeerd in 1993 toen de Centraal- en Oost-Europese uitbreiding in het vooruitschiet lag. De Criteria behelzen:

"Stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, and respect for and protection of minorities.

Existence of a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressures and market forces in the EU.

⁴ B. Akcapar, *Turkey's New European Era. Foreign Policy on the Road to EU Membership*, (New York 2007), p. 20.

⁵ F. Schimmelfennig, 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union', in: *International Organization*, Vol. 55, no. 1, p. 47.

⁶ U. Sedelmeier, 'EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy Identity Formation Through Policy Practice', in: *EUI Working Papers for the Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, RSC No. 2003/13, p. 4.

Ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic, and monetary union.⁷

Pas in 1999, na omvangrijke amendementen aan de grondwet, kwam de erkenning van Turkije als kandidaat-lid, toen de Europese Commissie besloot dat Turkije zich voldoende had geschikt naar de Criteria van Kopenhagen om beschouwd te kunnen worden als kandidaat-lid. Ondanks dit positieve oordeel van de Europese Commissie valt een spanningsveld te ontdekken tussen de beslissing om Turkije in het proces van toetreding tot de EU toe te laten en verscheidene publicaties in de wetenschappelijke literatuur waarin wordt beargumenteerd dat toetreding van Turkije tot de EU nadelige gevolgen zal hebben voor de huidige lidstaten en voor het proces van Europese integratie. Nathalie Tocci beargumenteert dat deze argumenten niet alleen het gevolg zijn van *enlargement fatigue*, maar ook berusten op pragmatische beredeneringen:

actors in Germany, France, Holland and Austria have argued that Turkey's economic development would entail high levels of redistribution of EU funds to Anatolia, it would bankrupt the Common Agricultural Policy and it would lead to an invasion of Turkish plumbers into the Union. (í) Greece and more recently Cyprus (í) threatened to block Turkey's accession negotiations lest Turkey recognize the RoC. Least noble of all, high-level personalities have been reluctant to embrace a country with an allegedly different culture and religion.⁸

Met dit laatste argument refereert Natalie Tocci naar uitspraken zoals die van Valéry Giscard d'Estaing in 2004 in het tijdschrift *The Financial Times*, waarin hij stelt:

five sixth of Turkey's territory, and her capital city, are located outside Europe, (í), the economic and social consequences of the arrival of the poorest country in the Union, the existence of a huge Turkish-speaking community outside Turkish territory, and the strangeness for Europe of suddenly sharing its borders with Syria, Iraq and Iran.⁹

⁷ Europese Raad, European Council in Copenhagen - Conclusions of the Presidency, 21-22 June 1993, SN 180/93. Brussels: Council of the European Communities, 1993, p. 10-15. Datum van raadpleging: 21/05/2011.

⁸ N. Tocci, *The EU and Conflict Resolution. Promoting peace in the backyard* (New York 2007), p. 75.

⁹ V.G. d'Estaing, 'A Better European Bridge to Turkey', in: *Financial Times*, November 24, 2004.

Het spanningsveld tussen de negatieve, inhoudelijke interne opinie ten opzichte van Turkse toetreding tot de EU en de beslissing van de EU om de toetredingsonderhandelingen met Turkije in 2005 te starten, vormen de basis waar dit artikel op verder bouwt. Volgens Neill Nugent bestaan er over het algemeen twee soorten verklaringen voor uitbreiding van de EU: een variant gebaseerd op een rationele benadering en een ander gebaseerd op een constructivistische benadering. Volgens de rationele benadering gaat het bij uitbreiding voornamelijk om twee afwegingen: de promotie van veiligheid en economische mogelijkheden. Voor de promotie van veiligheid wordt uitbreiding van de EU gezien als een voortzetting van het Europese beleid om een nieuw gebied van een stabielere en veiligere basis te voorzien. Het gaat hierbij om *soft security*, een voorbeeld van *soft power* (Nye) in de praktijk: het creëren van een kader om een solide, liberaal, democratisch politiek systeem te kunnen vestigen. Met betrekking tot Turkije zou dit een geloofwaardige stimulans zijn: de EU zou door middel van de strategische ligging van Turkije invloed kunnen vergaren in het instabiele Midden-Oosten. Burak Akcapar beargumenteert dat: *an EU that includes Turkey among its members will be a natural bridge to the Central Asian steppes and its peoples as well as to their significant resources.*¹⁰ Met betrekking tot de economische mogelijkheden is de uitspraak van Giscard correct. Hoewel het gemiddelde BBP gelijk is aan dat van Bulgarije en Roemenië, groeit de Turkse economie de laatste jaren harder dan het EU gemiddelde. Als één van de 20 grootste economieën ter wereld en een belangrijke handelspartner van de EU vertoont Turkije een economische dynamiek die, indien de economische groei aanhoudt, positief bij kan dragen aan de concurrentiepositie van de EU in de wereld.

De constructivistische benadering bij het verklaren van de uitbreiding van de EU erkent het belang van *structure*, maar benadrukt ook het belang van *agency*.¹¹ Acties van politieke actoren zijn niet alleen een kosten en baten afweging, maar beslissingen zijn sociaal geconstrueerd. Beslissingen komen vanuit deze gedachtegang voort uit sociale identiteiten en een gemeenschappelijk gevoel van normen en waarden. Wanneer landen een convergerende beweging vertonen ten opzichte van de EU als het gaat om normen en waarden en de ontwikkeling van een collectieve identiteit, toont dit aan dat zij bereid zijn om opgenomen te worden door de Europese gemeenschap. Met betrekking tot Turkije geven de omvangrijke grondwettelijke herzieningen aan dat een actieve toetredingspolitiek werd geïmplementeerd en hierdoor vond een toenadering plaats van normen en waarden.

¹⁰ B. Akcapar, *Turkey's New European Era*, p. 24.

¹¹ N. Nugent, *European Union Enlargement*, p. 7.

De rationale en constructivistische benaderingen vormen het theoretisch kader van dit artikel. Vanuit het spanningsveld volgt de vraag:

Waarom besloot de Europese Unie, ondanks alle negatieve opinie, om Turkije in het proces van toetreding te laten deelnemen?

In dit artikel beoogt de auteur door deze vraag te beantwoorden bij te dragen aan een beter begrip van toetredingsprocessen tot de EU. Door de casus van Turkije te onderzoeken is het mogelijk om deze te plaatsen binnen de theoretische benaderingen die zijn ontwikkeld op dit gebied, waardoor meer inzicht vrijkomt in de onderliggende processen en ontwikkelingen die meespelen bij een uitbreiding van de EU.

In het eerste hoofdstuk wordt de historische context geschetst in de periode 1963-1999 waarin de relatie tussen Turkije en de EU als een periode van associatie te kenschetsen valt. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een omvangrijk scala aan gepubliceerde academische literatuur over het toetredingsproces van Turkije bij de EU. De gepubliceerde literatuur behandelt een veelzijdigheid van onderwerpen: politiek, economisch, sociaal-cultureel en historische dimensies van de onderlinge associatie tussen Turkije en de EU worden beschreven. De *credible commitments* ó ingrijpende interne hervormingen in de Turkse samenleving - van de Turkse binnenlandse politiek komen aan bod en de implicaties van een toetreding worden behandeld, voor beide actoren van het onderhandelingsproces. In het tweede hoofdstuk wordt aan de hand van de rationale en constructivistische benaderingen gekeken naar het primair bronnenmateriaal dat is vrijgegeven door de Europese Commissie met betrekking tot het toetredingsproces van Turkije in de periode 1998-2005. Deze voortgangsrapporten bevatten informatie over de onderlinge relatie tussen de EU en Turkije, de politieke dialoog en de voortgang die Turkije heeft gemaakt voor toetredingscriteria in het desbetreffende jaar. Op basis van twee van deze rapporten uit 1999 en 2004 wordt onderzocht of meer belang kan worden erkend aan een rationale benadering of een constructivistische benadering.¹² Deze afweging zal leiden tot de conclusie, waarin de hoofdvraag zal worden beantwoord en de toetreding van Turkije zal worden geplaatst binnen een theoretisch kader.

¹² F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric* (University Press, Cambridge 2003).

Hoofdstuk 1. Historische context

Vanaf het eind van de Tweede Wereldoorlog is Turkije actief op zoek geweest naar een sterkere band met het Westen. Het land maakte deel uit van de oprichting van de OESO in 1948 dat werd opgezet om Amerikaanse financiële steun te distribueren onder de Europese landen, van de Raad van Europa vanaf 1949 en van de NAVO vanaf 1952. De onderlinge relaties tussen de EU en Turkije begonnen in 1959 toen Turkije het associatielidmaatschap van de toenmalige EEG aanvroeg. In 1963 werd de associatieovereenkomst getekend in Ankara op 1 september 1963. Deze overeenkomst, ook wel bekend als de Ankara Overeenkomst, zou vanaf 1964 in werking treden en stipuleerde dat de toetreding van Turkije tot de EEG zou worden voltooid na een gefaseerde implementatie van een douane-unie.¹³ Dit onderling proces van associatie zou drie fases omvatten: (1) een fase van voorbereiding, (2) een fase van transitie en (3) een eindfase. De Ankara Overeenkomst was voornamelijk gericht op economische samenwerking tussen Turkije en de EEG, maar beloofde een bredere integratie van Turkije in de Europese gemeenschap. Volgens Joost Lagendijk en Meltem Muftuler-Bac is deze belofte die werd gemaakt bij de Ankara Overeenkomst de reden waarom het onmogelijk is voor de EU om Turkije te weigeren als lidstaat;

It is mainly about keeping promises. Turkey is eligible to become a member of the European community and there is no Legal basis for deniability. The EU can merely state that Turkey has not fulfilled the criteria required for accession.¹⁴

Met deze overeenkomst werd ten eerste bepaald dat Turkije als een serieuze kandidaat werd beschouwd voor een toetreding tot de Europese gemeenschap en ten tweede dat geanticipeerd werd op toetreding. Burak Akcapar ondersteunt de uitspraak van Joost Lagendijk en Meltem Muftuler-Bac door te beargumenteren dat:

The Ankara Association Agreement aimed at Turkey's full membership in the European Communities (EC) in phases. That agreement envisaged the progressive establishment of a Customs Union allowing free circulation of goods, people, services, and capital between the parties as a step toward membership.¹⁵

¹³ Europese Economische Gemeenschap, Ankara Agreement, Agreement Establishing an Association between the EEC and Turkey, Ankara 1 september 1963, p.3. Datum van raadpleging: 22/05/2011.

¹⁴ Digital lecture between Utrecht University and Sabanci University, 18-05-2011.

¹⁵ B. Akcapar, *Turkey's New European Era*, p. 35.

Na de overeenkomst sprak Walter Hallstein, toenmalig president van de Commissie van de EEG:

“Today we are witnessing an event of great political importance. Turkey belongs to Europe. This is the deepest meaning of this process. (í) So, we find ourselves at the beginning of an era of close cooperation between Turkey and the Community. (í) And one day, the last step should be realized: Turkey should be a full member of the Community.”¹⁶

De uitspraak van Walter Hallstein als president van de Commissie van de EEG was niet onomstreden: nationale belangen speelden een rol in het debat omtrent het associatieverdrag met Turkije. Charles de Gaulle, president van de Vijfde Franse Republiek, voerde een politiek om van Frankrijk een supermacht te maken aan het hoofd van een Europees samenwerkingsproject.¹⁷ Politieke onafhankelijkheid, autonomie binnen de NAVO en een nucleaire macht onder Franse controle was de kern van de Gaulle's politieke beleid. Zijn ambitie was om het bipolaire geopolitieke systeem te doorbreken en hier een multipolair systeem van te maken door van Europa een supermacht als de VS en Rusland te maken. De Gaulle zag de associatie tussen de EEG en Turkije als een belemmering voor zijn doel, omdat Turkije vanwege zijn pro-Amerikaanse beleid geen steun van de EEG verdiende. Bovendien beschouwde de Gaulle Turkije als een concurrent van Frankrijk op het gebied van enkele landbouwproducten.¹⁸ Dit samenspel tussen nationaal, europees en internationaal niveau wordt duidelijk uit de compromisvorming tussen Frankrijk en West-Duitsland in 1963, waardoor Frankrijk een positieve houding ontwikkelde tegenover associatie met Turkije. Frankrijk verklaarde dat het bereid zou zijn om Turkije toe te laten, wanneer Duitsland een associatieovereenkomst met de Afrikaanse staten en Madagascar zou tekenen. Dit gebeurde op 20 juni 1963 en twee maanden later liet Frankrijk de bezwaren tegen Turkije vallen en ondertekende de Ankara Overeenkomst.

Vanuit een meer rationele benadering wordt beargumenteerd dat economische samenwerking tussen Turkije en de EEG in deze periode voor beide partijen zinvol was.

Tevfik F. Nas schrijft hierover:

¹⁶ W. Hallstein, ‘Rede von Walter Hallstein anlässlich der Unterzeichnung des Assoziationsabkommens zwischen der EWG und der Türkei’, in: *The case of Turkey* (Ankara, 12. September 1963). Online available: <http://www.ena.lu/?doc=17464&lang=03>. Datum van raadpleging: 21/05/2011. Eigen vertaling.

¹⁷ F. Bozo, *Two strategies for Europe. De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance*. (Oxford 2001), Introduction xi.

¹⁸ Auteur onbekend, *The case of Turkey*, European Navigator: <http://www.ena.lu/>. Datum van raadpleging: 21/05/2011.

In the 1960s, economic integration between Turkey and the Community was conceivable and seemed to make sense: Turkey, (í), was capable of competing in the production of some industrial goods, such as clothing and textiles, and increasing its market share in several traditional agricultural commodities.¹⁹

Bovendien was Turkije een belangrijke handelspartner van de EEG en bestond in Turkije ook de perceptie dat een associatieovereenkomst zou bijdragen aan een betere economische dynamiek. De omvang van de Turkse handel met Europa was groter dan enige andere handelspartner in de omliggende regio's en er werd verwacht dat economische integratie dynamische effecten zou voortbrengen door het creëren van een grotere interne markt.²⁰

1.1 De fase van voorbereiding: 1963-1974

Gedurende de eerste fase zou Turkije zich, met steun van de gemeenschap, een sterkere economie ten doel stellen zodat de verplichtingen in de tweede en derde fase vervuld zouden kunnen worden. Deze fase zou 5 jaar duren, van 1963 tot 1968, waarna de tweede fase in gang zou kunnen worden gezet. In de praktijk duurde het tot 1974 voordat de eerste fase kon worden afgesloten. Armagan Emre Cakir zegt hierover:

The delay in each of these stages had its own reasons; sometimes it was Turkey that dragged its feet, or actually asked for time extensions, and sometimes it was the Union or some of the Member States that insisted on procrastination. As partners in crime, Turkey, the EU and the Member States did not put enough energy in the plan, and pushed it into oblivion.²¹

Desondanks boekten Turkije en de EU op het gebied van economische samenwerking en ontwikkeling vanaf 1963 wel degelijk vooruitgang. In 1971 hief de Europese gemeenschap enkele tarieven en handelsrestricties op en implementeerde voordelige maatregelen betreffende de voor import bestemde agrarische producten van Turkije. Tegelijkertijd besloot Turkije het gemeenschappelijke externe tarief van de EU voor importproducten uit derdewereldlanden te adopteren en de handelsbelemmeringen voor industriële exportproducten vanuit de Europese gemeenschap te elimineren.

¹⁹ Nas, T. F., 'Economic dimension, The Turkish economy from the 1960s to EU accession', in: Cakir, A.E., *Fifty Years of EU-Turkey Relations, A Sisyphian Story* (New York 2011), p. 66.

²⁰ Nas, 'Economic dimension.', p. 66.

²¹ Cakir, A.E., 'Political dimension. Always in the list of 'also-rans': Turkey's rivals in EU-Turkey relations', in: Cakir, A.E., *Fifty Years of EU-Turkey Relations, A Sisyphian Story* (New York 2011), p. 21.

Bemoeilijkende factoren waren echter de politieke ontwikkelingen in Turkije. Het meermaals ingrijpen van het leger om de seculiere scheiding tussen kerk en staat te garanderen benadrukte het ontbreken van een democratische traditie in het land en er werd kritiek geuit vanuit Europa op het mensenrechtenbeleid van Turkije. Vanaf 1974 ontstond kritiek vanuit Europa op de militaire interventies van Turkije in Cyprus, nadat Griekse officieren een coup hadden gepleegd die gesteund werd door de junta in Griekenland. Een eerste militaire interventie van Turkije op 20 juli 1974 ontlokte geen reactie van de EEG; pas toen Griekenland was teruggekeerd naar democratie in 1974 en zich beklaagde bij de EEG over de tweede Turkse interventie op 13 augustus 1974 kwam er een negatieve reactie van de EEG. De militaire aanwezigheid van Turkije op Cyprus is sindsdien een bron geweest van kritiek.²² Tegelijkertijd ontstond vanuit Turkije in de jaren -70 verontwaardiging vanwege het feit dat de EEG geen gelijkwaardig beleid voerde richting Griekenland en Turkije. Griekenland kreeg meer privileges in de agrarische sector dan Turkije en werd na 1974 beloond voor het terugkeren naar een democratie, terwijl de interne interventies van het leger in de Turkse politiek ook het behoud van democratie ten doel hadden gehad. Echter, in 1980 bevroor de EU de onderlinge relaties naar aanleiding van de staatsgreep door de Turkse strijdkrachten, om deze in 1983 weer te herstellen nadat de verkiezingen waren gehouden. Bovendien bestond de perceptie binnen de Turkse politiek dat de EEG haar financiële steun op een irrationele wijze verdeelde onder de lidstaten en associatieleden.²³

1.2 De fase van transitie: 1974-1995

Vanaf 1974 bevond Turkije zich in de tweede fase van de Ankara Overeenkomst: een fase van transitie. Tijdens deze tweede fase, die zou duren tot de voltooiing van de douane-unie in 1995, diende Turkije het verzoek in voor toetreding tot de EEG in 1987. Voor Griekenland gaf dit de kans om de Cyprus kwestie op de Europese politieke agenda te zetten. Het gevolg was dat Griekenland expliciet het verband legde tussen de Cyprus kwestie en de toetreding van Turkije tot de EEG, waardoor duidelijk werd voor Turkije dat zij afhankelijk zouden zijn van de goedkeuring van Griekenland. In het rapport van 18 december 1989 van de Commissie van de EEG werd niet getwijfeld aan de geschiktheid van Turkije om lid te worden van de EEG, maar een lidmaatschap werd op dat moment nog te voorbarig geacht. In de verklaring van de EEG na de top in Dublin van 25-26 juni 1990 werd een *Declaration on Cyprus* openbaar gemaakt waarin werd vermeldt dat de Cyprus kwestie een invloed had op EEG-

²² Cakir, 'Political dimension', p. 53.

²³ *The case of Turkey*, <http://www.ena.lu/>. Datum van raadpleging: 22/05/2011.

Turkije relaties. De reactie van de Europese gemeenschap was dan ook negatief en het zou tot 1999 duren voordat Turkije officieel als kandidaat-lid werd beschouwd van de EU.

In 1992 werd het Verdrag van Maastricht getekend, het Verdrag ter Oprichting van de Europese Unie waarbij de lidstaten besloten om één gemeenschappelijke munt in te voeren: de euro. Bovendien werd de pijlerstructuur van de Europese Unie ingevoerd, een interne hervorming waardoor de mogelijkheid ontstond om op meer beleidsterreinen tot onderling Europees integratiebeleid te komen.²⁴ Na het negatieve oordeel over het verzoek van Turkije voor toetreding tot de EU, toonde de EU wel interesse in geïntensiverde relaties op basis van al bestaande samenwerkingsdocumenten. De EU bood een pakket van voorstellen aan die zouden moeten leiden tot betere EU-Turkije verhoudingen. Het was echter niet alleen deze interne ontwikkeling die leidde tot een voltooiing van de douane-unie tussen de EU en Turkije, maar een externe ontwikkeling zorgde er uiteindelijk voor dat het proces in een stroomversnelling kwam. De Verenigde Staten namen de rol van katalysator op zich door zich in te zetten voor de aspiraties van Turkije en Cyprus. Door de inzet van de VS besloot Griekenland tot het opheffen van het veto tegen de douane-unie tussen Turkije en de EU. Hier stond wel een belofte van de EU aan Griekenland tegenover: de EU verklaarde dat toetredingsonderhandelingen met Cyprus zouden worden gestart na de opkomende intergouvernementele conferentie (deze IGC in 1996 leidde tot het Verdrag van Amsterdam in 1997).²⁵ Overeenkomstig met dit besluit werd de douane-unie tussen Turkije en de EU in 1995 voltooid en gingen de toetredingsonderhandelingen met Cyprus op 31 maart 1998 van start. Tevfik F. Nas beargumenteert dat:

the formation of the customs union allowed for the adoption of the EU's commercial policy toward third countries, harmonization of agricultural policy, implementation of intellectual property rights, and elimination of all quantitative, non-quantitative, and technical barriers to trade between Turkey and the Union.²⁶

²⁴ D. Marsh, *The Euro. The politics of the new global currency* (Yale University Press; New Haven 2010), p. 147-8.

²⁵ Cakir, 'Political dimension', p. 54.

²⁶ Nas, 'Economic dimension', p. 67.

1.3 De eindfase: 1995-?

Hoewel een douane-unie tussen Turkije en de EU in 1995 tot stand werd gebracht, lag het toetredingsverzoek van Turkije tot de EU van 1987 nog op tafel en was het geanticiperde einddoel van de associatieovereenkomst uit 1963 nog niet bereikt. In Agenda 2000, een document dat door de EC werd uitgegeven in 1997 als actieprogramma voor de EU, werd een gedeeltelijke verklaring afgegeven door de EU voor de dispariteit die werd ervaren vanuit Turkije door het starten van toetredingsonderhandelingen met Cyprus, maar niet met Turkije. De EU verklaarde in het document dat Turkije op een viertal kwesties nog vooruitgang had te boeken: het proces van democratisering moest voortgezet worden, de mensenrechten in het land dienden beter te worden beschermd, er dienden goede relaties te worden gevestigd met Griekenland en er moest een aanvaardbare afhandeling van de Cyprus kwestie komen.²⁷

Zoals wederom bleek uit dit document waren EU-Turkije relaties voor een groot deel van de 20^e eeuw vervlochten met de Cyprus kwestie en daarmee ook met Griekenland. Hoewel Cyprus de focus was van veel negatieve kritiek ten opzichte van Turkije, beweert Armagan Emre Cakir dat Cyprus zelf geen directe gevoelens van hostiliteit toonde ten opzichte van Turkije. Cyprus valt te typeren als een integraal element van het Griekse beleid ten opzichte van Turkije. Door de Cyprus kwestie op de Europese politieke agenda te zetten kon Griekenland, als lid van de EU, het lidmaatschap van Cyprus bevorderen en de kwestie tegelijkertijd gebruiken als obstakel voor het toelaten van Turkije bij de EU. In 1972 werd, ondanks protest van Turkse Cyprioten, een associatieovereenkomst getekend tussen de EEG en Cyprus. Het eiland ontving in de daaropvolgende periode financiële steun waarvan de omvang vergelijkbaar was met de steun die Turkije ontving, hoewel de omvang en de populatie van Turkije vele malen omvangrijker zijn. Bij de IGC in 1997 in Luxemburg en in 2002 in Kopenhagen maakte Cyprus grote voortgang in het proces naar volledig lidmaatschap, terwijl Turkije positieve signalen ontving maar geen vaste datum voor het openen van de toetredingsonderhandelingen met de EU.²⁸

Griekenland maakte in deze periode veel beter gebruik van de politieke omgang met de Europese gemeenschap om Turkije te discrediteren dan dat Turkije hier gebruik van maakte. Turkije liet in de jaren '60 een kans liggen om de bemoeienis van de Griekse junta in Cyprus onder de aandacht te brengen van de Europese gemeenschap. Wanneer Turkije de situatie op Cyprus had overlegd met de Europese gemeenschap, was er wellicht meer begrip ontstaan voor de twee militaire interventies die Turkije op het eiland uitvoerde in de jaren '70.

²⁷ *The case of Turkey*, <http://www.ena.lu/>. Datum van raadpleging: 22-05-2011.

²⁸ Cakir, 'Political dimension', p. 55.

In de praktijk gebeurde dit echter niet en beklaagde Griekenland zich in 1974 bij de Europese gemeenschap over deze interventies, waardoor Turkije in een kwaad daglicht kwam te staan. De dubieuze democratische traditie die Griekenland had overgehouden aan de staatsgreep van de junta in de jaren '60 en de geloofwaardigheid van het land door de negatieve houding ten opzichte van Turkse associatie speelden nauwelijks een rol in het Europese oordeel over Turkije. De twee militaire interventies, de militaire aanwezigheid van Turkije op het eiland Cyprus en de verklaring van onafhankelijkheid van de Turkse Republiek van Noord-Cyprus in 1983 verslechterden de positie van Turkije.

Ondanks de persistentie van de Cyprus kwestie en de aanhoudende onderlinge animositeit met Griekenland, kwam in de jaren '90 een positief signaal op de IGC in december 1997 in Luxemburg toen werd verklaard dat Turkije in aanmerking kwam voor een lidmaatschap van de EU. In de jaren '90 verschoof de prioriteit van de EU steeds meer naar de komende uitbreiding van Oost-Europese landen, maar Turkije nam grote stappen om zich te voegen naar de eisen van de EU. De positieve trend die werd ingezet in 1997 werd na de samenkost van de Europese Raad in Helsinki in 1999 kracht bij gezet, toen Turkije officieel de status van kandidaat-lid verkreeg en tot een voorlopige datum voor het openen voor de onderhandelingen werd besloten in oktober 2004. Het besluit betekende een keerpunt voor Turkije, omdat hiermee werd aangegeven dat Turkije het recht had om lid van de EU te worden en hierbij dus ook voldoende aan de Criteria van Kopenhagen had voldaan om beschouwd te worden als kandidaat-lid.

Hoofdstuk 2. Theoretische analyse

De beslissing van de Europese Raad van Helsinki op 10 en 11 december 1999 vormde ten eerste de erkenning van de EU dat Turkije voldoende convergentie vertoonde ten opzichte van de Criteria van Kopenhagen om als kandidaat-lidstaat te worden beschouwd en ten tweede was het een stap in de richting van een volledig lidmaatschap van Turkije, zoals beloofd in 1963 bij de Ankara Overeenkomst. Volgens E. Fuat Keyman en Ziya Onis gaf de beslissing in Helsinki aan Turkije:

— a powerful impetus for change in Turkey's domestic politics and helped to instigate a series of radical reforms on the democratization front. (í) the Helsinki decision was a crucial catalyst in Turkey's democratization trajectory.²⁹

De beslissing van de EU om Turkije als kandidaat-lid te beschouwen had verstrekkende gevolgen. Het gaf de Turkse regering een nieuwe motivatie om herstructureringsmaatregelen te implementeren om een verdere convergentie met de EU te stimuleren. Tegelijkertijd bestond sinds de jaren 80 echter een elite die fel tegen het vooruitzicht van het volledig lidmaatschap van de EU was:

— The mindset of the security-conscious state elites could not comprehend the kind of post-national state and the notion of pooling of sovereignty that had been associated with the emergence of the New Europe in the 1980s and the 1990s. In other words, the so-called 'anti-EU coalition' in Turkey was characterized by its unwillingness to undertake the kinds of reforms necessary to graduate to EU membership, on the grounds that such reforms would undermine the autonomy and sovereignty of the nation-state.³⁰

Dat de beslissing van de EU in 1999 verstrekkende gevolgen had voor de binnenlandse politieke situatie in Turkije staat vast. Maar hoe kan de beslissing van de EU worden geïnterpreteerd? Was het een rationele kosten-baten afweging waarbij een positieve uitkomst het resultaat was of hebben wellicht meer factoren een rol gespeeld in de afweging van de EU om Turkije als kandidaat-lid te beschouwen? Constantine Arvanitopoulos en Nikolaos

²⁹ E. Fuat Keyman en Ziya Onis, 'Helsinki, Copenhagen and beyond. Challenges to the New Europe and the Turkish State', in: Mehmet Ugur en Nergis Canefe, *Turkey and European Integration. Accession prospects and issues* (Londen 2004), p. 182.

³⁰ Keyman en Onis, 'Helsinki, Copenhagen and beyond.', in: Ugur en Canefe, *Turkey and European Integration*, p. 183.

Tzifakis benadrukken aan het begin van het boek *Turkey's Accession to the European Union: An Unusual Candidacy* dat: 'it is commonly assumed that Turkey's European integration will not be decided solely on the basis of the candidate's success in meeting the Copenhagen membership criteria.'³¹ Meltem Muftuler-Bac stelt dat ten minste drie criteria een rol spelen bij de integratie van Turkije: ten eerste de materiële voordelen en kosten van toetreding, ten tweede de perceptie van 'Europeesheid' van Turkije en ten slotte de interne dynamiek van de EU.³²

Een belangrijke bron om te bepalen welke criteria invloed hebben gehad op het positieve oordeel van de EU in 1999 zijn de jaarlijkse voortgangsrapporten van de Europese Commissie. Deze rapporten vormen het advies van de Europese Commissie, waarop de Europese Raad haar beslissingen baseert. De rapporten van de EC geven echter een vertekend beeld, omdat zij een rationele weergave geven van de toetredingsmogelijkheden van mogelijke kandidaat-lidstaten. De kern van een EC rapport omhelst: een opsomming van de mogelijke voortgang geboekt met betrekking tot de Criteria van Kopenhagen, onderlinge relaties tussen de EU en Turkije en een algemene evaluatie van de mogelijkheid voor Turkije om toe te treden tot de EU. Zoals boven is beschreven, bestaat onder analisten en experts echter de algemeen aanvaarde opinie dat er naast een rationele benadering meer factoren van invloed zijn op de Europese integratie van Turkije. Hoewel deze overige factoren dermate divers van aard zijn dat zij zich niet onder één noemer laten brengen, zal bij deze vergelijkende analyse de distinctie worden toegepast die gemaakt is door Neill Nugent tussen een enerzijds rationalistische benadering en anderzijds een constructivistische benadering, die veel invloeden kent vanuit de sociologische wetenschapsdiscipline.³³

Gezien de actualiteit van het constructivistisch discours bij de toetreding van Turkije tot de Europese Unie is het enigszins vreemd om vast te stellen dat de Europese Commissie in haar jaarlijkse rapporten hier geen melding van maakt. Naar mijn mening is dit niet zozeer op te vatten als een ontkenning van de invloed die deze benadering speelt, maar eerder een erkenning dat het opnemen van dit discours in de rapporten tekort zou doen aan het oorspronkelijke idee dat gemoeid was met uitbreiding van de EU. In principe is het zo dat elke staat dat lidmaatschap ambieert en voldoet aan de Criteria van Kopenhagen lid kan worden van de Europese Unie. De inclusie van het negativistische constructivistische discours

³¹ C. Arvanitopoulos, *Turkey's Accession to the European Union: An Unusual Candidacy* (Berlin Heidelberg 2009), p. 1.

³² M. Muftuler-Bac, 'Turkey's Accession to the European Union: The Impact of the EU's Internal Dynamics', in: *International Studies*, Vol. 9, Issue 2, p. 204-5.

³³ Nugent, *European Union Enlargement*, p. 3.

in de rapporten zou moeten worden aangemoedigd voor de volledigheid, maar vanuit de achterliggende gedachte van de Europese Unie zou het afbreuk doen aan het uitbreidingsproces.

De term achterliggende gedachte suggereert een vorm van consistentie in het uitbreidingsbeleid van de Europese Unie. Overeenstemming tussen de lidstaten bij het toetredingsproces van Turkije is echter ver te zoeken en kan als utopie worden bestempeld. De mogelijkheid om toch tot besluitvorming te komen wordt door Sedelmeier beschouwd als het resultaat van een *logic of arguing* en *rhetorical action*.³⁴ Deze twee talige mechanismen spelen, via een Europese geconstrueerde identiteit, een rol bij de formatie van het Europees buitenlands beleid. Sociale actie volgt een *logic of arguing*, wanneer:

actors try to challenge the validity claims inherent in any causal or normative statement and to seek a communicative consensus about their understanding of a situation as well as justifications for the principles and norms guiding their action. Argumentative rationality also implies that the participants in a discourse are open to being persuaded by the better argument and that relationships of power and social hierarchies recede in the background.³⁵

De theorie *logic of arguing* verloor een deel van zijn waarde in 2004 met de Oost-Europese uitbreiding. De rationele benadering voldeed niet meer om met een toereikende verklaring te komen voor de uitbreiding van de Europese Unie. Schimmelfennig introduceerde, als variant op *logic of arguing*, in 2001 de *rhetorical action*. Dit is een proces waarbij,

in a community environment, legitimacy strengthens the actors' bargaining positions. By linking distributional conflict with the collective identity and the constitutive values and norms of the community, rhetorical action changes the structure of bargaining power in favor of those actors that possess and pursue preferences in line with, though not necessarily inspired by, the standard of legitimacy.³⁶

Rhetorical action verbindt het verloop van de besluitvormingsprocedure dus expliciet aan de collectieve identiteit van de Europese Unie en de gezamenlijk gedeelde normen en waarden. Met betrekking tot de toetreding van Turkije bij de EU kun je aan de hand van *rhetorical*

³⁴ Sedelmeier, 'EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy Identity Formation Through Policy Practice, p. 12-3.

³⁵ Ibidem, p. 13.

³⁶ Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, p. 208.

action beargumenteren dat de lidstaten die in 1999 stelden dat Turkije voldeed aan de Criteria van Kopenhagen en kon toetreden tot de EU sterker stonden, dan de lidstaten die zich beriepen op het constructivistisch discours om te beargumenteren dat Turkije niet Europees genoeg was om toe te treden. Bij uitbreiding geldt in principe dat elke staat die lidmaatschap ambieert en voldoet aan de Criteria van Kopenhagen lid kan worden van de EU. In een vrijgegeven document van 9 november 2005 getiteld *The EU's Enlargement Strategy* bevestigt de EU dat: "Enlargement policy is defined by Article 49 of the Treaty of the European Union, which states that any European State which respects the EU's fundamental democratic principles may apply to become a member of the Union."³⁷ Turkije vertoonde in de jaren '90 een convergerende lijn ten opzichte van de Criteria van Kopenhagen en had al sinds de jaren '60 de wens om volledig lidmaatschap van de EU te verkrijgen. Vanuit het principe van *rhetorical action* heeft een lidstaat dus een sterkere onderhandelingspositie wanneer wordt beargumenteerd dat Turkije mag toetreden tot de EU vanwege de collectieve identiteit en de heersende normen en waarden. Volgens Beyza C. Tekin zijn het deze *social imaginaries* die een cruciale rol spelen in het vormen van onze sociale realiteit, terwijl ze tegelijkertijd sociaal geconstrueerd zijn.³⁸

Dat de rationele benadering ook nog steeds een fundamentele rol spelen bewijst het EC rapport van 1999. Om de analyse van het voortgangsrapport van de Europese Commissie in 1999 te verduidelijken, geef ik eerst een korte toelichting van de twee theoretische benaderingen die zullen worden geëvalueerd en hoe tot een bruikbare operationalisering te komen bij een vergelijkende analyse.

³⁷ Europese Commissie, *The EU's Enlargement Strategy*, Commission of the European Communities, Brussels 9.11.2005, p. 1.

³⁸ B. C. Tekin, *Representations and Othering in Discourse. The construction of Turkey in the EU context* (Amsterdam 2010), p. 9.

2.1 Rationele benadering

De rationele benadering voor de verklaring van uitbreiding van de EU kent twee hoofdcomponenten: de promotie van veiligheid en economische kansen. Volgens Neill Nugent gaat het bij de promotie van veiligheid om het verspreiden van 'soft security':

that is, with creating a framework in which countries can reduce uncertainties in their relationships by setting them on a more solid footing, by working closely with one another, and thereby by building understandings and confidence.³⁹

Het gaat hierbij om het creëren van een veiligheidszone om ongewenste spillover effecten van instabiele buurlanden te voorkomen. Een belangrijk thema van de veiligheidsjustificatie voor uitbreiding van de EU is dat volledig lidmaatschap de interne politieke situatie van staten kan transformeren en staten helpt om zich te vestigen als stabiele, liberale democratieën. Zo draagt het bij aan het creëren van een stabiel, politiek systeem en de verspreiding van liberale en democratische normen en waarden.

Het tweede component van de rationele benadering voor uitbreiding betoogt dat uitbreiding economische kansen biedt voor de Europese Unie. Bij toetreding van Turkije tot de Europese Unie zal de omvang van de interne markt enorm toenemen en door het wegvallen van eventuele onderlinge tarieven en handelsbelemmeringen neemt de onderlinge handel toe. Bovendien zal de populatie van de EU toenemen met ca. 77 miljoen mensen, waardoor een tekort van werknemers op de arbeidsmarkt van andere lidstaten zou kunnen worden opgevuld door Turkse immigranten of gastarbeiders. Naast de directe, materiële gevolgen betoogt Neill Nugent dat het creëren van een gemeenschappelijk economisch systeem de motivatie om te investeren enorm doet toenemen en dat productie- en marketingkansen ontstaan vanwege het feit dat Turkije gemiddeld een hogere economische groei geniet dan de gemiddelde EU.⁴⁰

Volgens Schimmelfennig is de rationele benadering onder te verdelen in drie benaderingen: *the security approach*, *the power approach* en *the welfare approach*.⁴¹ Deze drie benaderingen kunnen gebruikt worden bij de analyse van het voortgangsrapport van de Europese Commissie, doordat Schimmelfennig de theorie vertaalt naar de praktijk. Voor elke benadering geldt dat: (S) = non-member state, (M) = member states, (O) = organization en (R) = rival.

³⁹ N. Nugent, *European Union Enlargement*, p. 3.

⁴⁰ Idem, p. 5.

⁴¹ Schimmelfennig, *The EU, NATO, and the Integration of Europe*, p. 30.

Security approach

Bij deze benadering gaat het om een situatie waarin S de perceptie heeft dat een ongelijke machtsbalans bestaat met R. Hierdoor ontstaat een veiligheidsdilemma, waarbij S op zoek gaat naar mogelijkheden om de machtsbalans weer te herstellen. Wanneer dit niet op nationaal niveau kan (*internal balancing*) wordt het internationale toneel opgezocht (*external balancing*) en zoekt S aansluiting bij O. In het geval van de organisatie gelden vijf voorwaarden:

- (1) R wordt/is machtiger dan O of bedreigt O.
- (2) O is niet zelfstandig in staat de machtsbalans te herstellen met R of R te bedreigen.
- (3) S is minder machtig of bedreigend dan R.
- (4) Voor elke M betekent toetreding van S een verbetering van de interne en externe veiligheid, of de M die profiteren van toetreding van S hebben de juiste onderhandelingspositie of compensatiemogelijkheden voor M die niet profiteren van toetreding om toetreding van S acceptabel te maken.
- (5) Voor elke M zijn de veiligheidsvoordelen van toetreding van S hoger dan elke andere relatie met S, of de M die profiteren van toetreding van S hebben de juiste onderhandelingspositie of compensatiemogelijkheden voor M die niet profiteren van toetreding om toetreding van S acceptabel te maken.

Power approach

Bij deze benadering gaat het niet om defensief rationalisme, maar om offensief rationalisme. Waar S bij de *security approach* vanuit een defensieve positie handelt, stelt de *power approach* dat staten altijd ó ook in situaties waarin ze niet worden bedreigd door R ó op zoek zijn naar het maximaliseren van macht. In het geval van de organisatie gelden vier voorwaarden:

- (1) O is niet in staat om zelfstandig meer macht te vergaren.
- (2) S is machtig genoeg om O te helpen meer macht te vergaren.
- (3) Voor elke M geldt dat toetreding van S de interne en externe macht vergroot, of de M die profiteren van toetreding van S hebben de juiste onderhandelingspositie of compensatiemogelijkheden voor M die niet profiteren van toetreding om toetreding van S acceptabel te maken.
- (4) Voor elke M geldt dat de machtstoename bij toetreding van S hoger zijn dan elke andere relatie met S, of de M die profiteren van toetreding van S hebben de juiste

onderhandelingspositie of compensatiemogelijkheden voor M die niet profiteren van toetreding om toetreding van S acceptabel te maken.

Welfare approach

Bij deze benadering gaat het niet om overleven en veiligheid of om het vergaren van meer macht, maar staten geven het meest om het behalen en maximaliseren van absolute winst. Internationale instituties helpen ze dit doel te behalen, omdat ze een remedie vormen tegen marktfalen. Hierbij gaat het dus om de tweede component van de rationele benadering: economische kansen. Omdat hier geen derde actor bij betrokken is, wordt O weggelaten aangezien de M door onderhandelingen een besluit vormen. In het geval van de lidstaten gelden twee voorwaarden:

(1) Voor elke M geldt dat de baten van toetreding van S hoger zijn dan de kosten, of de M die profiteren van toetreding van S hebben de juiste onderhandelingspositie of compensatiemogelijkheden voor M die niet profiteren van toetreding om toetreding van S acceptabel te maken.

(2) Voor elke M geldt dat de baten van toetreding van S hoger zijn dan de baten bij elke andere relatie met S, of de M die profiteren van toetreding van S hebben de juiste onderhandelingspositie of compensatiemogelijkheden voor M die niet profiteren van toetreding om toetreding van S acceptabel te maken.

2.2 Constructivistische benadering

De constructivistische benadering voor de verklaring van uitbreiding van de EU beweert dat de acties van politieke actoren niet volledig kunnen worden verklaard door rationele argumenten. De houding van lidstaten bij uitbreiding wordt niet volledig bepaald door objectieve politieke en economische situaties en behoeftes. Deze houding wordt geacht sociaal geconstrueerd te zijn. Interactie tussen politieke actoren dient dus te worden geïnterpreteerd aan de hand van sociale termen. Hieruit volgt dat de besluitvorming tussen internationale politieke actoren is gebaseerd op een collectieve identiteit en normen en waarden.⁴² Schimmelfennig refereert hier vooral naar het waarderen van democratische waarden, de rechtsstaat, politieke systemen en liberale interne beleidsstructuren:

⁴² Nugent, *European Union Enlargement*, p. 9.

→States that share the collective identity and have adopted the values and norms of an international community will also seek to become members of the organizations that represent it. The international organizations, in turn, will admit those states that have adopted the community values and norms and are therefore regarded as legitimate members.⁴³ In sum, the extension of the regional organization will tend to be congruent with the extension of the international community on which it is based.⁴³

Community approach

Aan de hand van deze gemeenschappelijke normen en waarden heeft Schimmelfennig een *community approach* ontwikkeld die is toegepast op de Oost-Europese uitbreiding van 2004:

→According to this approach, states seek to join and are admitted to regional organizations if they share the identity, values and norms of the international community these organizations represent. NATO and the European Union are European organizations of the Western international community. Therefore I hypothesized that they would admit those CEECs which have come to share the liberal identity of the Western community and have internalized its liberal norms of domestic and international conduct.⁴⁴

De *community approach* houdt dus niet alleen verband met de Criteria van Kopenhagen, maar voegt hier een extra dimensie aan toe. Hierbij staat het democratiseringsproces en het waarborgen van mensenrechten centraal. Vanwege de geconstrueerde aard van de collectieve identiteit en *social imaginaries* is het bij deze benadering lastiger een operationalisering te creëren dan bij de rationele benadering. De componenten zijn niet als statische variabelen weer te geven in een model, maar dienen aan de hand van drie soorten empirisch bewijsmateriaal onderzocht te worden⁴⁵:

- (1) Ten eerste de *formele* regels van de organisatie die tonen dat liberale identiteit, normen en waarden wezenlijk zijn voor de organisatie en uitbreiding van de organisatie.
- (2) Ten tweede het officiële *discours* over uitbreiding van de organisatie dat de belofte van de organisatie aantoonst bij het bouwen van een gemeenschap en hierbij de prioriteit van de regels van de liberale gemeenschap die als criteria dienen voor de selectie van nieuwe leden.

⁴³ F. Schimmelfennig, 'Liberal Community and Enlargement: An Event History Analysis', in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, Issue 4 (2002), p. 599.

⁴⁴ Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, p. 152.

⁴⁵ Ibidem.

(3) Ten derde de *gedragsdimensie* waarbij de selectieve manier van de vestiging van institutionele relaties en de opening van toetredingsonderhandelingen sterk gecorreleerd lijkt te zijn aan de mate van identiteitsconvergentie tussen de kandidaat-lidstaat en de organisatie.

2.3 Voortgangsrapport 1999

Het voortgangsrapport van de Europese Commissie betreffende Turkije dateert van 13 oktober 1999, twee maanden voorafgaand aan de Europese Raad van Helsinki op 10 en 11 december 1999. Hier besloot de EU dat Turkije voldoende vooruitgang had geboekt met betrekking tot de Criteria van Kopenhagen en geschikt werd geacht om de status van kandidaat-lidstaat te verkrijgen. Gezien de korte tijdsspanne tussen het voortgangsrapport en de Raad van Helsinki kan hypothetisch gezien gesteld worden dat het advies dat de Europese Commissie aan de Europese Raad heeft uitgebracht in oktober 1999 positief was ten opzichte van de acceptatie van Turkije als kandidaat-lidstaat. Er zal nu gekeken worden of aan de hand van een rationele of een constructivistische benadering een toereikende verklaring kan worden gevonden waarom de EU in december 1999 besloot om Turkije officieel als kandidaat-lidstaat te erkennen.

Rapportanalyse vanuit de rationele benadering

Een analyse van het voortgangsrapport aan de hand van de rationele benadering moet zichzelf ten doel stellen om te bepalen of toetreding van Turkije tot de EU in veiligheidsgerelateerde zaken of economisch opzicht benodigd of voordelig werd geacht door de Europese Commissie.

Wanneer het theoretische model van de *security approach* en de *power approach* toegepast wordt op de toetreding van Turkije tot de EU kan de mogelijkheid uitgesloten worden dat een van deze rationele benaderingen met een toereikende verklaring komen voor de beslissing om Turkije als kandidaat-lidstaat te beschouwen. Ten eerste is bij het toepassen van de *security approach* een actor afwezig in de realiteit die van cruciaal belang is voor het theoretische model: de R (rival) is niet van toepassing op deze context. Turkije kent geen rivaal die de stimulans vormt om toetreding tot de Europese Unie te zoeken. Door deze afwezigheid wordt de relevantie van de *security approach* tenietgedaan en kan de conclusie worden getrokken dat de *security approach* niet van toepassing is op de toetreding van Turkije tot de EU. Ten tweede is de eerste voorwaarde van de *power approach* niet toepasbaar op deze context. Hiervoor geldt dat O niet in staat zou zijn om zelfstandig meer macht te vergaren. Ten eerste is deze voorwaarde niet van toepassing op de EU, omdat de

focus bij uitbreiding van de EU niet beperkt was tot Turkije. In 1999 was de EU verwickeld in het uitbreidingsproces met een scala van Oost-Europese landen waardoor de EU een significante transformatie zou ondergaan. Ten tweede is uitbreiding niet het enige buitenlands beleid dat wordt gevoerd bij het aangaan van onderlinge relaties met andere staten om de politieke en economische reikwijdte van de EU te vergroten. Het aangaan van associatieovereenkomsten of internationale handelsverdragen draagt op een positieve manier bij aan de politieke en economische positie van de EU als actor binnen de internationale gemeenschap. Ten derde bestaan naast de externe mogelijkheden van de EU om haar macht te vergroten ook interne mogelijkheden. Hierbij gaat het vooral om een toenemende convergentie van lidstaten op politiek, economisch en juridisch niveau waardoor de algehele prestatie van de organisatie verbetert en de actieve interne herstructurering van instituties en organen met als doel een transparanter en efficiënter beleid te voeren. Op deze manier wordt de voorwaarde van het theoretische model van de *power approach* in diskrediet gebracht en hieruit volgt de constatering dat de *power approach* niet tot een toereikende verklaring kan komen met betrekking tot de erkenning van Turkije als kandidaat-lidstaat in 1999.

De eerste twee methodologische benaderingen die redeneren vanuit een rationeel perspectief zijn dus in diskrediet te brengen door een dispariteit tussen de ontwikkelde methodiek en de werkelijke situationele context. Maar hoe zit dit met de derde methodologische benadering van het rationele perspectief die het minst aantal eisen stelt van de organisatie vanuit het theoretisch model? Gezien de korte tijdsspanne tussen de publicatie van het voortgangsrapport en de beslissing om Turkije officieel als kandidaat-lidstaat te beschouwen lijkt het niet onlogisch om aan te nemen dat de *welfare approach* met een toereikende verklaring komt voor deze actie van de EU. De twee voorwaarden die deze benadering toepast kunnen niet van tevoren worden uitgesloten op de toetreding van Turkije tot de EU. De *welfare approach* komt van de rationele benaderingen het dichtst bij een toereikende verklaring voor de acceptatie van Turkije in 1999 als kandidaat-lid, ware het niet dat het voortgangsrapport met het definitieve uitsluitel komt in de conclusie:

Recent developments confirm that, although the basic features of a democratic system exist in Turkey, it still does not meet the Copenhagen political criteria. There are serious shortcomings in terms of human rights and protection of minorities.⁴⁶

⁴⁶ Europese Commissie, 1999 Regular Report. From the Commission on Turkey's Progress Towards Accession, p. 46.

De conclusie van het voortgangsrapport van 13 oktober 1999 dat Turkije niet voldoet aan de Criteria van Kopenhagen sluit een rationele verklaring voor de acceptatie van Turkije als kandidaat-lid uit. Hoewel niet uitgesloten kan worden dat enkele M volgens de *welfare approach* economische baten genieten wanneer Turkije economisch integreert in de EU, geldt dit vooral voor de landen rondom Turkije. De onderhandelingspositie of compensatiemogelijkheden van deze M in de nabijheid van Turkije zijn echter niet groot genoeg om via de institutionele kanalen van de EU een doorbraak te forceren. In een vrijgegeven document van 9 november 2005 onderstreept de EU het belang van de Criteria van Kopenhagen als graadmeter voor toetreding tot de EU:

“The EU has set political and economic criteria for membership, as well as criteria related to the obligations of membership and the administrative capacity to implement and enforce the EU’s laws and policies. () The Commission is convinced that a carefully managed accession process contributes positively to the European project. A well-functioning Union is in the interests of both present and future members.”⁴⁷

De noodzaak tot een zorgvuldig geobserveerd toetredingsproces en de vaststelling van de Criteria van Kopenhagen als noodzakelijke criteria voor toetreding sluiten de mogelijkheid uit dat een rationele benadering kan verklaren waarom Turkije in 1999 geschikt werd geacht als kandidaat-lidstaat. De conclusie van het rapport dat Turkije niet voldoet aan de Criteria van Kopenhagen suggereert dat de beslissing van de EU in december 1999 niet zozeer was gestoeld op een rationele afweging, maar getuigt eerder van een constructivistische benadering.

Rapportanalyse vanuit de constructivistische benadering

Een analyse van het voortgangsrapport aan de hand van de constructivistische benadering moet zichzelf ten doel stellen om te bepalen of Turkije een dermate convergerende tendens liet zien ten opzichte van de collectieve identiteit van de EU op het gebied van democratisering, mensenrechten en normen en waarden dat de geschiktheid van Turkije als kandidaat-lid een logische voortzetting is van het toetredingsproces tot de EU.

De formele regels van de EU die aantonen dat liberale identiteit, normen en waarden vormend zijn voor de uitbreidingsstrategie die wordt toegepast is terug te vinden in de conclusie van de *EU’s Enlargement Policy* van 2005. Hierin wordt geconcludeerd dat:

⁴⁷ Europese Commissie, *The EU’s Enlargement Strategy*, Commission of the European Communities, Brussels 9.11.2005, p. 1

“The Commission’s enlargement policy is based on consolidation, conditionality and communication. A carefully managed enlargement process extends peace, stability, prosperity, democracy and the rule of law across Europe.”⁴⁸

Dat de publicatie van dit rapport van de Europese Commissie dateert uit 2005 vormt geen anachronistisch obstakel ten opzichte van de implementatie van deze uitspraak bij de beslissing om Turkije als kandidaat-lid te beschouwen vanaf december 1999. De collectieve identiteit van de EU als organisatie is als een flexibel proces te beschouwen, waarbij de identiteitsformatie wordt beïnvloed door de praktijk van het uitbreidingsbeleid van de EU. Sedelmeier betoogt dat de collectieve identiteit van de EU als promotor van mensenrechten en democratie is te bezien vanuit een historische traditie. Hierbij noemt hij de verklaring van de Europese Raad in Luxemburg van december 1997 bij de viering van het 50-jarig bestaan van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; de ratificatie van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in 2000 en de invoering van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in 1998.⁴⁹

Het officiële discours van de EU waaruit blijkt dat de prioriteit van de liberale gemeenschappelijke normen en waarden een rol speelden bij de beslissing in 1999 om Turkije als kandidaat-lidstaat te beschouwen blijkt uit het Commissierapport. Hier wordt vermeldt dat de arrestatie en veroordeling van PKK-leider Abdullah Öcalan tot de doodstraf negatieve gevolgen heeft voor de relatie tussen Turkije en de EU. Er wordt benadrukt dat:

“The European Union reiterates its condemnation of all forms of terrorism. The legitimate fight against terrorism must be conducted in full respect of human rights, the rule of law and democratic norms. Legitimate interests must be expressed through a political process, not through violence. (í) The European Union takes note of the assurance of the Turkish Government that Abdullah Öcalan will have a fair trial.”⁵⁰

Volgens Dimitris Keridis was de beslissing van de EU tijdens de Raad van Helsinki in december 1999 een keerpunt voor Turkije waarbij de Europese identiteit van Turkije officieel werd vastgesteld:

⁴⁸ Idem, p. 9.

⁴⁹ Sedelmeier, *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy Identity Formation Through Policy Practice*, p. 6.

⁵⁰ Europese Commissie, *1999 Regular Report*, p. 6.

Helsinki shifted the question from essentialist considerations of Turkey's Europeanness to functionalist considerations of Turkey's preparedness. Then and there, European leaders, regardless of European public opinion, agreed that Turkey is a European nation, at least in the sense of the Treaty of Rome, and that it has every right to become a full member, provided it complies with the *acquis communautaire*.⁵¹

Deze bewering is een uitspraak die getuigt voor de toereikendheid van de constructivistische benadering bij de verklaring van de acceptatie van Turkije als kandidaat-lidstaat door de EU in december 1999. Door te beargumenteren dat het besluit van de Raad van Helsinki de erkenning was van de Europese identiteit van Turkije legt Keridis impliciet het verband dat Turkije een dermate convergerende tendens liet zien ten opzichte van de EU op het gebied van democratisering, liberale normen en waarden en het waarborgen van mensenrechten dat de erkenning als kandidaat-lidstaat het logische resultaat hiervan was.

Naast de formele regels en het discours vormt de gedragsdimensie van Turkije de derde indicator dat de constructivistische benadering met een toereikende verklaring weet te komen voor de erkenning van Turkije in 1999 als kandidaat-lidstaat van de EU. Hoewel het rapport aantoont dat op enkele gebieden van politieke en burgerlijke vrijheden geen significante vooruitgang is geboekt, zijn er concrete verbeteringen te melden die de intentie van de autoriteiten aantoont om mensenrechtenschendingen van de uitvoerende macht te beëindigen. Bovendien is vooruitgang geboekt op het gebied van vrouwenrechten, anticorruptie, economische problematiek in het zuidoosten van Turkije en is een verbetering gesignaleerd bij de onderlinge relaties tussen Turkije en Griekenland.⁵² De constructivistische benadering is in staat om aan de hand van de *community approach* een toereikende verklaring te geven voor de erkenning van Turkije als kandidaat-lid in december 1999 door de combinatie van empirisch bewijsmateriaal aan de hand van formele regels, het officiële discours van de organisatie en de gedragsdimensie van Turkije. De erkenning dat de collectieve identiteit een integraal onderdeel vormt van de uitbreidingsstrategie van de EU, gecombineerd met het discours dat aantoont dat dit van toepassing is op het toetredingsproces van Turkije in 1999 en het feit dat Turkije volgens het rapport van de Europese Commissie vooruitgang heeft geboekt op verscheidene onderdelen van deze collectieve identiteit leidt tot de conclusie dat de constructivistische benadering in staat is een toereikende verklaring te

⁵¹ D. Keridis, 'Turkey and the Identity of Europe: Contemporary Identity Politics on the European Frontier', in: C. Arvanitopoulos, *Turkey's Accession to the European Union. An Unusual Candidacy* (Berlin Heidelberg 2009), p. 148.

⁵² Europese Commissie, *1999 Regular Report*, p. 10-15.

geven voor de acceptatie van Turkije als kandidaat-lidstaat van de EU. De EU is als liberale westerse organisatie toegewijd en verplicht om de liberale normen en waarden van de gemeenschappelijke organisatie te verspreiden en die staten te accepteren die deze normen en waarden delen.

2.4 Voortgangsrapport 2004

Het voortgangsrapport van de Europese Commissie betreffende Turkije dateert van 6 oktober 2004, een jaar voordat de EU de toetredingsonderhandelingen met Turkije opende op 3 oktober 2005. Deze datum werd vastgesteld bij de Europese Raad van 16 en 17 december 2004, waarbij de Europese Raad een gunstig advies uitbracht over het starten van de toetredingsonderhandelingen van Turkije tot de Europese Unie. In de aanloop naar 2005 werden officiële uitspraken gedaan over de vervulling en implementatie van de Criteria van Kopenhagen door Turkije. De Europese Raad in Helsinki 1999 concludeerde dat:

“Turkey is a candidate State destined to join the Union on the basis of the same criteria as applied to the other candidate States. Building on the existing European Strategy, Turkey, like other candidate States, will benefit from a pre-accession strategy to stimulate and support its reforms.”⁵³

Aangezien de vooruitgang van Turkije jaarlijks werd bijgehouden door de voortgangsrapporten van de Commissie werd er bij de Europese Raad in Kopenhagen van 2002 geconcludeerd dat:

“The Union encourages Turkey to pursue energetically its reform process. If the European Council in December 2004, on the basis of a report and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfills the Copenhagen political criteria, the European Union will open accession negotiations with Turkey without delay.”⁵⁴

Deze uitspraak werd nogmaals bevestigd bij de Europese Raad in Brussel van juni 2004 toen werd gesteld dat:

⁵³ Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Helsinki European Council 10/11 december 1999, Presidency Conclusions, p. 2.

⁵⁴ Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Copenhagen European Council 12/13 december 2002, Presidency Conclusions, p. 2.

–The Union reaffirms its commitment that if the European Council decides in December 2004, on the basis of a report and recommendation from the Commission, that Turkey fulfills the Copenhagen political criteria, the EU will open accession negotiations with Turkey without delay.⁵⁵

Ten slotte werd bij de Europese Raad in Brussel van 16 en 17 december 2004 onder punt 22 beslist dat:

–The European Council welcomed the adoption of the six pieces of legislation defined by the Commission. It decided that, in the light of the above and of the Commission report and recommendation, Turkey sufficiently fulfils the Copenhagen political criteria to open accession negotiations provided that it brings into force these specific pieces of legislation.⁵⁶

Turkije had volgens de Europese Raad van 16/17 december 2004 voldaan aan de Criteria van Kopenhagen, waarna de Europese Raad een verzoek deed aan de Commissie om een model voor toetredingsonderhandelingen te ontwerpen. De opening van deze toetredingsonderhandelingen zou plaatsvinden op 3 oktober 2005. De invulling van deze toetredingsonderhandelingen met Turkije kende echter opmerkelijke verschillen ten opzichte van lidstaten die al eerder waren toegetreden tot de EU. De Commissie bepaalde bijvoorbeeld dat kon worden overwogen om *permanent safeguard clauses* in te voeren op specifieke onderhandelingspunten. Bovendien werden de toetredingsonderhandelingen voor het eerst gedefinieerd als een *open-ended process, the outcome of which cannot be guaranteed beforehand*.⁵⁷ Dit ontworpen model door de Europese Commissie voor de toetredingsonderhandelingen vormde geen veelbelovend perspectief voor Turkije, aangezien de mogelijkheid tot het opgeven van het gehele toetredingsproces nog steeds als optie werd beschouwd door de EU.⁵⁸

Afgezien van het toekomstperspectief dat de toetredingsonderhandelingen Turkije boden voor toetreding, vormde de beslissing om de onderhandelingen te openen een nieuw hoofdstuk in de onderlinge relaties tussen de EU en Turkije. Het was een stap in de richting

⁵⁵ Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, *Brussels European Council 16/17 juni 2004*, Presidency Conclusions, p. 2.

⁵⁶ Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Brussels European Council 16/17 december 2004, Presidency conclusions, p. 6.

⁵⁷ Europese Commissie, *Negotiating Framework for accession negotiations with Turkey*, Principles governing the negotiations, Luxembourg, 3 October 2005, p. 1.

⁵⁸ Arvanitopoulos en Tzifakis, *Turkey's Accession to the European Union*, p. 1.

van verdere Europese integratie van Turkije en er zal aan de hand van een rationele of een constructivistische benadering onderzocht worden of er een toereikende verklaring kan worden gevonden waarom de EU in december 2004 besloot om de toetredingsonderhandelingen met Turkije van start te laten gaan vanaf 3 oktober 2005.

Rapportanalyse vanuit de rationele benadering

Een analyse van het voortgangsrapport aan de hand van de rationele benadering moet zichzelf ten doel stellen om te bepalen of toetreding van Turkije tot de EU in veiligheidsgerelateerde zaken of economisch opzicht benodigd of voordelig werd geacht door de Europese Commissie.

Bij een rationele benadering ten opzichte van het voortgangsrapport uit 2004 van de Commissie kunnen de *security approach* en de *power approach* vanwege dezelfde redenen als bij het rapport uit 1999 uitgesloten worden van de analyse. Deze twee benaderingen zijn niet van toepassing op de context van de beslissing om de toetredingsonderhandelingen te openen op 3 oktober 2005. Bij de beslissing van de EU was geen externe R (rival) betrokken als motivatie om de toetredingsonderhandelingen met Turkije te openen. De voorwaarde van de *power approach* dat O niet zelfstandig in staat is zijn macht te vergroten kan ó op dezelfde gronden als in 1999 ó ontkracht worden en deze benadering kan dus eveneens worden uitgesloten van de analyse.

De *welfare approach* is de enige geoperationaliseerde vorm van de rationele benadering die niet van tevoren kan worden uitgesloten om tot een toereikende verklaring te komen voor de beslissing van de EU in december 2004 om de toetredingsonderhandelingen te starten met Turkije. Door de erkenning van de Europese Raad in Brussel van december 2004 dat Turkije voldeed aan de Criteria van Kopenhagen werd de mogelijkheid gecreëerd dat de beslissing om toetredingsonderhandelingen met Turkije te starten, gebaseerd was op een rationele benadering. In het Commissierapport van 1999 werd de mogelijkheid tot een rationele benadering uitgesloten door de conclusie dat Turkije nog niet voldeed aan de Criteria van Kopenhagen. De verklaring van de Europese Raad in december 2004 vormt dus een positief signaal ten opzichte van de mogelijkheid dat een rationele benadering met een toereikende verklaring kan komen voor de beslissing van de EU om de toetredingsonderhandelingen met Turkije te openen. Om te bepalen of de baten van toetreding van Turkije in 2004 hoger waren dan de kosten voor de lidstaten dient bekeken te worden wat de gepercipieerde voordelen en nadelen waren van de toetreding van Turkije tot de EU en in welke mate deze voordelen en nadelen zich verhouden tot de verschillen tussen de lidstaten.

Op basis van een werkrapport van de Europese Commissie kunnen een aantal geanticiperde voordelen en nadelen worden genoemd die in verband staan met de strategische ligging van Turkije, de economie van Turkije en de burgermaatschappij van Turkije. Een eerste voordeel is de omvang van de Turkse economie. Met een bevolking van circa 70 miljoen en het potentieel dat de toetreding van een economie die behoort tot de top-20 van de wereld de EU biedt, kan de EU de interne markt enorm vergroten. Een tweede voordeel staat in verband met de demografische samenstelling van Turkije: deze is veel jonger dan die van de gemiddelde EU-lidstaat. De toetreding van Turkije tot de EU en de migratie die hierop volgt zou een oplossing kunnen vormen van het gebrek aan werknemers op de Europese arbeidsmarkt als gevolg van vergrijzing. Ten derde vormt de islamitische identiteit van de Republiek Turkije een kans om te laten zien dat de Islam wel degelijk compatibel is met westerse normen en waarden. Indien succesvol geïntegreerd, kan Turkije als voorbeeld worden gesteld voor het succes van een staat die is gebaseerd op gematigd islamisme. Bovendien kan de EU door de toetreding van Turkije meer invloed vergaren op regionale kwesties in de instabiele regio's van het Midden-Oosten en de Kaukasus.⁵⁹ Dit is een vierde voordeel dat mogelijk kan bijdragen aan de stabiliteit, vrede en economische voorspoed van de regio. Ten slotte is de militaire macht van Turkije een aanwinst voor de EU, omdat het kan bijdragen aan een ambitieuzer beleid op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU.

De nadelen die kunnen worden gesignaleerd vallen uiteen in twee categorieën: een interne en een externe component. Onder het externe nadeel is de twijfel die ontstaat over de vraag of Turkije zich wel voldoende kan aanpassen om echt als een EU-lidstaat te kunnen worden beschouwd. Dit staat in verband met het gemengde resultaat dat Turkije laat zien met betrekking tot democratisering, het waarborgen van mensenrechten en rechten van etnische minderheden in het land. Het interne nadeel is de twijfel die ontstaat over de vraag of de EU wel in staat is om de transformatie te ondergaan die een toetreding van Turkije ten gevolg zou hebben. In het geval van toetreding resulteert de omvang van Turkije in vergaande institutionele veranderingen en de economische problemen van het land zullen een herverdeling van het Structureel Fonds en het Gemeenschappelijk Agrarisch Beleid ten gevolg hebben.

Tot zover lijkt de *welfare approach* van de rationele benadering met een bevredigende verklaring te komen voor de beslissing om toetredingsonderhandelingen met Turkije te

⁵⁹ Europese Commissie, *Commission staff working document*, 'Issues arising from Turkey's membership perspective', Commission of the European Communities, 6.10.2004.

starten. De voordelen van een toetreding van Turkije tot de EU wegen op tegen de nadelen. Deze stelling is echter afhankelijk vanuit welk perspectief je naar de mogelijke consequenties van een toetreding van Turkije tot de EU kijkt. De besluitvorming bij de toetreding van een nieuwe lidstaat gebeurt aan de hand van unanimititeit. Dit houdt in dat, vanuit een rationeel opzicht, elke lidstaat na een nationale afweging van kosten en baten tot de beslissing moet komen dat toetreding van Turkije tot de EU een positief resultaat teweegbrengt. In de praktijk bleek dit echter niet het geval, aangezien onder meer Oostenrijk, Frankrijk en Cyprus vanuit verschillende beweegredenen de opening van de toetredingsonderhandelingen dreigden te blokkeren met een veto.⁶⁰ De *welfare approach* is dus, tot op zekere hoogte in staat om te verklaren vanuit een rationele benadering waarom de EU besloot in december 2004 de toetredingsonderhandelingen te openen. Aangetoond is, dat vanuit een objectief perspectief de voordelen van toetreding van Turkije opwogen tegen de nadelen van de toetreding. Dat deze verklaring echter niet volledig toereikend is blijkt uit de houding van sceptische lidstaten als Frankrijk, Oostenrijk en Cyprus. De obstructie van deze lidstaten tegen het openen van de toetredingsonderhandelingen met Turkije, uitte zich voornamelijk in een negatief constructivistisch discours waaruit blijkt dat een constructivistische benadering ten opzichte van deze context wellicht tot beter begrip van de situatie kan leiden.

Rapportanalyse vanuit de constructivistische benadering

Een analyse van het voortgangsrapport aan de hand van de constructivistische benadering moet zichzelf ten doel stellen om te bepalen of Turkije een dermate convergerende tendens liet zien ten opzichte van de collectieve identiteit van de EU op het gebied van democratisering, mensenrechten en normen en waarden dat de opening van de toetredingsonderhandelingen een logische voortzetting is van het toetredingsproces tot de EU.

Met betrekking tot de formele regels van de EU die aantonen dat liberale normen en waarden een integraal onderdeel vormen van de uitbreidingsstrategie geldt dezelfde standaard als bij de evaluatie van het voortgangsrapport van 1999. In de tussenliggende periode heeft geen ontkenning van het belang van convergentie ten opzichte van de collectieve identiteit van de EU bij uitbreiding plaatsgevonden. Dit wordt bevestigd wanneer we kijken naar het officiële discours van de Commissie in het voortgangsrapport van 2004: de geboekte vooruitgang op het gebied van democratie en de rechtsstaat, militair-civiele betrekkingen,

⁶⁰ N. Nugent, 'The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just A Weighing of Costs and Benefits', in: *Journal of European Integration*, 29:4, p. 483.

mensenrechten en de bescherming van minderheden worden allemaal beschreven. Hier meldt de Commissie dat:

“Since 2002, Turkey has made good progress in reforming civil-military relations. (í) Turkey should work towards greater accountability and transparency in the conduct of security affairs in line with Member States’ best practice.”⁶¹

Het negatieve constructivistische discours dat werd aangewend door onder meer Cyprus, Frankrijk en Oostenrijk wordt tegengesproken door de conclusies van de Commissie dat Turkije een convergerende ontwikkeling doormaakt ten opzichte van de collectieve identiteit van de EU. Voor de constructivistische benadering is dit proces van convergentie op basis van sociale identiteiten en de toewijding van Turkije om lid te worden van de EU die hiermee gemoeid gaat de reden dat de EU de toetredingsonderhandelingen heeft gestart. De Commissie stelt dat hoewel de normen en waarden van Turkije nog niet volledig gelijkgesteld zijn aan die van de EU, wel een positieve tendens te ontwaren is. Op het gebied van de mensenrechten en de bescherming van minderheden vertoont de gedragsdimensie van Turkije ook een mate van vooruitgang:

“Turkey has made further progress with regard to international human rights instruments. In October 2004, the European Agreement relating to Persons Participating in Proceedings of the European Court of Human Rights (ECtHR) was ratified and Protocol No 14 to the European Convention of Human Rights (ECHR) and the Revised 1996 European Social Charter were signed.”⁶²

Deze gedragsdimensie van Turkije toont aan dat, ondanks de angst van de EU dat Turkije zich meer zou focussen op het oosten en zuiden voor het aangaan van politieke samenwerking, het land zich bleef inzetten voor het volledige lidmaatschap van de EU.⁶³ Betreffende vooruitgang die geboekt werd op het gebied van burgerlijke en politieke rechten stelt de Commissie dat:

⁶¹ Europese Commissie, *Turkey 2004 Progress Report*, European Commission, Brussels 6 October 2004, p. 14.

⁶² Idem, p. 18.

⁶³ Nugent, ‘The EU’s Response to Turkey’s Membership Application: Not Just A Weighing of Costs and Benefits’, p. 486.

With regard to the prevention of torture and ill-treatment, (í), the broad assessment of international and Turkish NGOs, as well as experts on the ground, such as lawyers and forensic doctors, is that incidence is diminishing. The President of the Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture (CPT) stated in October 2004 that it would be difficult to find a Council of Europe Member State with a more advanced set of provisions in this area.⁶⁴

Geconcludeerd kan worden dat de constructivistische benadering aan de hand van formele regels, het officiële discours en de gedragsdimensie in staat is om met een toereikende verklaring te komen voor de beslissing van de EU op 6 oktober 2004 om de toetredingsonderhandelingen met Turkije in 2005 te openen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de constructivistische benadering in het geval van de evaluatie van het voortgangsrapport van 2004 een complementaire functie vervult ten opzichte van de rationele benadering. Zoals eerder is beargumenteerd, geeft de rationele benadering een gedeeltelijke verklaring voor de beslissing om toetredingsonderhandelingen te starten met Turkije. Het zijn de tegenwerpingen van enkele lidstaten op grond van een rationeel discours die echter een probleem voor de rationele benadering vormen. De *welfare approach* dekt zichzelf in door te stellen dat deze contralidstaten kunnen worden overgehaald om toch toe te stemmen met toetreding, wanneer een lidstaat die pro toetreding is in een betere onderhandelingspositie verkeert. De constructivistische benadering komt hier met een bevredigend antwoord: aan de hand van *rhetorical action* wordt de collectieve identiteit van de EU als promotor van mensenrechten en verkondiger van liberale normen en waarden gebruikt door lidstaten om een sterkere onderhandelingspositie te bemachtigen. De beslissing van de EU om de toetredingsonderhandelingen te starten met Turkije in is dus het best te verklaren door een combinatie van de rationele en constructivistische benadering. Het voortgangsrapport van 2004 toont de complementaire functies aan van de benaderingen, meer dan het rapport uit 1999, omdat de rationele benadering in 1999 werd uitgesloten door de conclusie dat Turkije nog niet had voldaan aan de Criteria van Kopenhagen.

⁶⁴ Europese Commissie, *Turkey 2004 Progress Report*, European Commission, Brussels 6 October 2005, p. 22.

Conclusie.

Dit artikel betoogde aan de hand van een theoretische analyse van de voortgangsrapporten uit 1999 en 2004 van de Europese Commissie een antwoord te geven op de vraag: waarom besloot de Europese Unie, ondanks alle negatieve opinie, om Turkije in het proces van toetreding te laten deelnemen? Aan de basis hiervan lag het spanningsveld tussen theorie en praktijk: een omvangrijk scala aan gepubliceerde, academische literatuur beargumenteert dat de toetreding van Turkije tot de EU in rationeel opzicht geen positief resultaat voor de EU ten gevolg heeft. Toch heeft de EU besloten om Turkije in 1999 officieel als kandidaat-lidstaat te beschouwen en heeft het in 2004 groen licht gegeven om de toetredingsonderhandelingen tot een volledig lidmaatschap van Turkije te starten. Als variant op de rationele benadering ten opzichte van de uitbreiding van de EU is het de constructivistische benadering die vanuit een ander perspectief kijkt naar de beweegredenen voor de EU om de toetreding van staten goed te keuren. Volgens het rationele perspectief gaat het bij uitbreiding voornamelijk om twee afwegingen: de promotie van veiligheid en economische mogelijkheden. De constructivistische benadering erkent het belang van *structure*, maar benadrukt ook het belang van *agency*. Acties van politieke actoren zijn, in tegenstelling tot bij de rationele benadering, niet alleen het gevolg van een kosten en baten afweging, maar zijn sociaal geconstrueerd. Hierdoor wordt belang toegekend aan sociale identiteiten en een gemeenschappelijk gevoel van normen en waarden. In het eerste hoofdstuk bleek dat Turkije en de EU een lange traditie kennen van onderlinge relaties. Vanaf 1963 bestond een getekend associatieverdrag, de Ankara Overeenkomst, waarin volledig lidmaatschap van Turkije bij de Europese gemeenschap werd geanticipeerd. Deze toetreding van Turkije zou worden voltooid na een gefaseerde implementatie van een douane-unie. Dit onderling proces van associatie zou drie fases omvatten: (1) een fase van voorbereiding, (2) een fase van transitie en (3) een eindfase. Gedurende de eerste fase zou Turkije zich, met steun van de gemeenschap, een sterkere economie ten doel stellen zodat de verplichtingen in de tweede en derde fase vervuld zouden kunnen worden. Deze fase zou officieel 5 jaar duren, van 1963 tot 1968, maar in de praktijk duurde het tot 1974 voordat de eerste fase kon worden afgesloten. Vanaf 1974 bevond Turkije zich in de tweede fase van de Ankara Overeenkomst: de fase van transitie. Tijdens deze tweede fase, die zou duren tot de voltooiing van de douane-unie in 1995, diende Turkije het verzoek in voor toetreding tot de EG in 1987. Dit verzoek tot toetreding werd echter afgewezen door de EG in 1989, o.a. door een veto van Griekenland. Een positieve ontwikkeling met betrekking tot de Europese integratie van Turkije was de voltooiing van de douane-unie in 1995, die de derde fase van associatie inluidde: de eindfase. Wanneer deze

eindfase voltooid zal worden is tot op heden onduidelijk aangezien het toetredingsproces van Turkije tot de EU geen definitieve einddatum heeft.

In 1999 werd Turkije geschikt geacht door de EU om officieel als kandidaat-lidstaat beschouwd te worden. Deze beslissing door de EU is, aan de hand van het voortgangsrapport van 1999 door de Commissie, geëvalueerd aan de hand van twee geoperationaliseerde benaderingen. Aan de hand van de *security approach*, *power approach* en de *welfare approach* is onderzocht of de rationele benadering met een toereikende verklaring kan komen voor de beslissing van de EU in 1999. De voorwaarden in het theoretische model van de *security approach* en de *power approach* bleken echter niet toepasbaar te zijn op de context van de toetreding van Turkije tot de EU, waardoor deze twee benaderingen konden worden uitgesloten. De *welfare approach* werd ontkracht door de conclusie van het voortgangsrapport van 13 oktober 1999 dat Turkije niet voldeed aan de Criteria van Kopenhagen. Deze beslissing sloot een rationele verklaring voor de acceptatie van Turkije als kandidaat-lid uit. De *community approach* trachtte aan de hand van drie indicatoren: formele regels van de EU, het officiële discours dat werd gevoerd en de gedragsdimensie van Turkije een verklaring te vinden voor de beslissing van de EU om Turkije in 1999 als kandidaat-lidstaat te beschouwen. De erkenning dat de collectieve identiteit een integraal onderdeel vormde van de uitbreidingsstrategie van de EU, gecombineerd met het discours dat aantoonde dat dit van toepassing was op het toetredingsproces van Turkije in 1999 en het feit dat Turkije volgens het rapport van de Europese Commissie vooruitgang had geboekt op verscheidene onderdelen van deze collectieve identiteit leidt tot de conclusie dat de constructivistische benadering in staat is een toereikende verklaring te geven voor de acceptatie van Turkije als kandidaat-lidstaat van de EU in 1999.

In 2005 werden de toetredingsonderhandelingen met Turkije gestart om tot een volledig lidmaatschap van Turkije bij de EU te komen. Deze beslissing door de EU is, aan de hand van het voortgangsrapport van 2004 door de Commissie, geëvalueerd aan de hand van twee geoperationaliseerde benaderingen. De erkenning dat Turkije in 2004 wel voldeed aan de Criteria van Kopenhagen maakt het mogelijk dat de beslissing van de EU gebaseerd was op een rationele benadering. Echter, net als in 1999 kan de *security approach* en de *power approach* worden uitgesloten van de analyse doordat de voorwaarden van het theoretische model niet toepasbaar zijn op de specifieke context van de beslissing om de toetredingsonderhandelingen te openen met Turkije in 2004. De *welfare approach* bleek tot op zekere hoogte in staat om te verklaren vanuit een rationele benadering waarom de EU besloot om in oktober 2004 de toetredingsonderhandelingen te openen. Aangetoond werd, dat

vanuit een objectief perspectief de voordelen van toetreding van Turkije opwogen tegen de nadelen van de toetreding. Dat deze verklaring echter niet volledig toereikend is bleek uit de houding van sceptische lidstaten als Frankrijk, Oostenrijk en Cyprus. Bij dit dilemma kwam de constructivistische benadering met een verklaring: aan de hand van de *community approach* bleek het mogelijk om met een verklaring te komen voor de beslissing van de EU om toetredingsonderhandelingen te openen met Turkije in oktober 2005. Het proces van *rhetorical action* werd gecombineerd met de conclusie van het voortgangsrapport in 2004 dat Turkije een convergerende tendens liet zien ten opzichte van de collectieve identiteit van de EU, waaruit kan worden geconcludeerd dat de staten die in 2004 beargumenteerden voor het openen van toetredingsonderhandelingen een sterkere onderhandelingspositie hadden dan de lidstaten die tegen het openen van toetredingsonderhandelingen waren.

Concluderend kan ten eerste worden gesteld dat het belang van de rationele benadering en de constructivistische benadering beiden is aangetoond bij de analyse van de beweegredenen van de EU om Turkije respectievelijk in 1999 en 2004 als kandidaat-lidstaat te beschouwen en om toetredingsonderhandelingen te openen met het land. Ten tweede kan hieruit worden geconcludeerd dat de rationele en constructivistische benadering een complementaire functie vervullen. Dit werd duidelijk bij de analyse van het voortgangsrapport van de Commissie in 2004: hier gaf de *welfare approach* van de rationele benadering tot op zekere hoogte een toereikende verklaring, maar moest de constructivistische benadering toegepast worden om via de *community approach* en het proces van *rhetorical action* de verklaring te vervolledigen. Hieruit blijkt dat de toepasbaarheid en relevantie van de twee benaderingen afhankelijk zijn van de situationele context. Op basis van de analyse van de voortgangsrapporten kan worden geconcludeerd dat de constructivistische benadering in 1999 een grotere rol speelde dan in 2004 bij de besluitvorming van de EU. Andersom was de rationele afweging in 2004 positiever dan in 1999 door de erkenning dat Turkije voldeed aan de Criteria van Kopenhagen. Zo is de beslissing van de EU in 1999 te interpreteren als het gevolg van een constructivistische benadering en is de beslissing van de EU in 2004 te beschouwen als het bewijs van de complementariteit van de rationele en een constructivistische benadering. Een succesvol verloop van de toetredingsonderhandelingen zal afhangen van de vooruitgang die Turkije de komende jaren zal boeken op het gebied van sociale en economische convergentie, alsook de voortzetting van de convergerende tendens ten opzichte van de collectieve identiteit van de EU.

Bibliografie.

Monografieën:

Akcapur, B., *Turkey's New European Era. Foreign Policy on the Road to EU Membership* (New York 2007).

Anderson, P., *The New Old World* (Londen 2009).

Arvanitopoulos, C., *Turkey's Accession to the European Union: An Unusual Candidacy* (Berlin Heidelberg 2009).

Bozo, F., *Two Strategies for Europe: De Gaulle, the United States and the Atlantic Alliance* (New York 2001).

Burrell, A., *Turkey in the European Union: implications for agriculture, food and structural policy* (Oxfordshire 2005).

Cakir, A.E., *Fifty Years of EU-Turkey Relations, A Sisyphean Story* (New York 2011).

Cini, M. en Pérez-Solórzano Borrágán, N. (ed.), *European Union Politics* (New York 2010).

Cremona, M., *The Enlargement of the European Union* (Oxford 2003).

Dinan, D., *Europe Recast. A History of European Union* (Palgrave Macmillan; Basingstoke 2004).

Kochenov, D., *EU Enlargement and the Failure of Conditionality* (Groningen 2008).

Leonard, M., *Why Europe will run the 21st century* (Londen 2005).

Lundgren, A., *The Unwelcome Neighbour. Turkey's Kurdish Policy* (Londen 2007).

Marsh, D., *The Euro. The Politics of the New Global Currency* (Yale University Press; New Haven 2010).

McCormick, J., *Understanding the European Union. A Concise Introduction* (Palgrave Macmillan; Basingstoke 2008).

Nugent, N., *European Union Enlargement* (Palgrave Macmillan; Basingstoke 2004).

Schimmelfennig, F., *The EU, NATO and the Integration of Europe* (University Press Cambridge 2003).

Sedelmeier, U., *EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy Identity Formation Through Policy Practice*, in: *EUI Working Papers*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (Florence 2003).

Tekin, B.C., *Representations and othering in discourse: The construction of Turkey in the EU context* (Amsterdam 2010).

Tocci, N., *The EU and Conflict Resolution. Promoting peace in the backyard* (New York 2007).

Trachtenberg, M., *The Craft of International History: A Guide to Method* (Princeton University Press; New Jersey 2006).

Ugur, M., *Turkey and European integration: accession prospects and issues* (Londen 2004).

Yildiz, K., *The Kurds in Turkey: EU Accession and Human Rights* (Londen 2005).

Artikelen:

Atac, I. en Grünewald, A., 'Stabilization through Europeanization? Discussing the Transformation Dynamics in Turkey' in: *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol: 16, Nummer 1 (2008), p. 31-54.

Cakir, A.E., 'Political dimension. Always in the list of also-rans Turkey's rivals in EU-Turkey relations' in: Cakir, A.E., *Fifty Years of EU-Turkey Relations, A Sisyphean Story* (New York 2011), p. 29-64.

deEstaing, V. G., 'A Better European Bridge to Turkey' in: *Financial Times*, November 24, 2004.

Ferrero-Waldner, B., 'The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument' in: *European Foreign Affairs Review*, Vol: 11 (2006), p. 139-142.

Hallstein, W., 'Rede von Walter Hallstein anlässlich der Unterzeichnung des Assoziationsabkommens zwischen der EWG und der Türkei', in: *The case of Turkey* (Ankara, 12. September 1963). Online available: <http://www.ena.lu/?doc=17464&lang=03>. Datum van raadpleging: 21/05/2011.

Keridis, D., 'Turkey and the Identity of Europe: Contemporary Identity Politics on the European Frontier' in: Arvanitopoulos, C., *Turkey's Accession to the European Union. An Unusual Candidacy* (Berlin Heidelberg 2009), p. 147-158.

Keyman, E.F. en Onis, Z., 'Helsinki, Copenhagen and beyond. Challenges to the New Europe and the Turkish State' in: Ugur, M. en Canefe, N., *Turkey and European Integration. Accession prospects and issues* (London 2004).

Moustakis, F., 'Turkey's Entry into the EU: Asset or liability?' in: *Contemporary Review*, Vol.: 273, Issue: 1592 (1998), p. 128-135.

Muftuler-Bac, M., 'Turkey's Accession to the European Union: The Impact of the EU's Internal Dynamics' in: *International Studies*, Vol. 9, Issue 2, p. 201-219.

Nas, T. F., 'Economic dimension, The Turkish economy from the 1960s to EU accession, in: Cakir, A.E., *Fifty Years of EU-Turkey Relations, A Sisyphean Story* (New York 2011), p. 65-85.

Nugent, N., 'The EU's Response to Turkey's Membership Application: Not Just A Weighing of Costs and Benefits' in: *Journal of European Integration* 29:4, p. 481-502.

Nugent, N., 'The EU and the 10+2 Enlargement Round: Opportunities and Challenges' in: *European Union Enlargement* (Palgrave Macmillan; Basingstoke 2004).

Parsons, C., 'Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union, in: *International Organization*, Vol. 56, Nummer 1 (2002), p. 47-84.

Schimmelfennig, F., 'Liberal Community and Enlargement: An Event History Analysis' in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, Issue 4 (2002), p. 598-626.

Schimmelfennig F., 'The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union' in: *International Organization*, Vol. 55, no. 1, p. 47-80.

Smith, K. E., 'The Evolution and Application of EU Membership Conditionality' in: Cremona, M., *The Enlargement of the European Union* (Oxford 2003), p. 105-139.

Auteur onbekend, 'The European Union, The ins and outs: The EU's most effective foreign policy has been enlargement. But how far can it go?' in: *The Economist*, 15.03.2007

Bronnen:

Digital lecture between Utrecht University and Sabanc, University, 18-05-2011.

Europese Commissie, 1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession, European Commission, Brussels - 13/10/99.

Europese Commissie, 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession, European Commission, Brussels 6.10.2004.

Europese Commissie, Commission of the European Communities, 'Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, in: *Commission Staff Working Document*, Brussel 6.10.2004.

Europese Commissie, The EU's Enlargement Policy, Communication from the Commission - 2005 enlargement strategy paper, Commission of the European Communities, Brussels 9.11.2005.

Europese Commissie, Negotiating Framework for accession negotiations with Turkey, Principles governing the negotiations, Luxembourg, 3 October 2005.

Europese Economische Gemeenschap, Ankara Agreement, Agreement Establishing an Association between the EEC and Turkey, Ankara 01.09.1963. Datum van raadpleging: 22/05/2011.

EuropaNu, <http://www.europa-nu.nl/>.

European Navigator, The history of a united Europe on the Internet (videos, photos, maps etc.), The case of Turkey, <http://www.ena.lu/>.

Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Helsinki European Council 10/11 december 1999, Presidency Conclusions.

Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Copenhagen European Council 12/13 december 2002, Presidency Conclusions.

Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Brussels European Council 16/17 juni 2004, Presidency Conclusions.

Europese Raad, Council of the European Union, Commission of the European Communities, Brussels European Council 16/17 december 2004, Presidency conclusions..