

БЕЗБЕДНОСНА САРАДЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ ТУРСКЕ

Кључне ријечи

Турска; Европска унија;
ЗСБП; ЗБОП; украјински
конфликт; рат у појасу Газе;

Аутори

др Борис Тучић, ванредни
професор на Факултету
безбједносних наука
Универзитета у Бањој Луци;

мр Радмила Драгишић,
докторанд на Правном
факултету Универзитета
у Бањој Луци;

Кореспонденција

boris.tucic@fbn.unibl.org

Област

Међународни односи
и безбједност

DOI

10.5937/politeia0-50219

Датум пријема чланка

11.08.2023.

Датум коначног

прихватања чланка

за објављивање

25.12.2023

Резиме

У теоријском оквиру науке о међународним односима уз одабране научне методе попут анализе садржаја, аналитичке, компаративне и индуктивне методе, у раду се анализира безбедносна сарадња Европске уније и Републике Турске. При томе, предметна анализа реализује се на два основна нивоа: први је посвећен позицији Турске, као једног од, бар номинално, стратешких безбедносних партнера Европске уније у релевантним безбедносним структурама европске организације, да би у другом биле сагледане позиције Анкаре и Брисела по неким од најрелевантнијих актуелних питања међународних односа те регионалне и глобалне безбедности, као и генерални контекст који, по правилу, прилично удаљене ставове једне и друге стране свеобухватно детерминише. Један од основних закључака који имплицира из спроведене анализе подразумева огроман неискоришћени потенцијал међусобне безбедносне сарадње, који је индукован како из међусобних идентитетских и вредносних различитости те историјски акумулираних неслагања Турске са појединим чланицама Уније, тако и из погрешних покушаја Брисела да односе са Турском, као регионалном силом, позиционира у оквирима у којима је реализован процес „европеизације“ неких других земаља, потпуно другачијих потенцијала и значаја, али и геополитичког положаја, те историјског и политичког наслеђа. Као резултат, данашњи односи Анкаре и Брисела на неупоредиво су нижем нивоу него што би, уважавајући њихове потенцијале, требало да буду, а што се, у коначници, негативно манифестује и кроз редуковану улогу Турске у заштити безбедности европског континента.

УВОД

Као цивилна сила, али и актер са још увек рудиментарним војно-безбедносним амбицијама, Европска унија (ЕУ) последњих деценија делује у правцу не само изградње кохерентног оквира својих безбедносних политика већ и развоја односа са другим субјектима регионалне и глобалне безбедности. Као један од таквих субјеката намеће се Република Турска, најснажнија европска чланица НАТО-а, али и земља специфичног, евроазијског геополитичког положаја и незанемарљивих потенцијала у контексту заштите изразито рањиве европске безбедности.

У раду се анализира безбедносна сарадња Европске уније и Републике Турске у последњих неколико деценија, и то кроз неколико релевантних нивоа. Након осврта на улогу Турске у очувању (западно)европске безбедности у периоду Хладног рата, врши се анализа њеног уплива у безбедносне структуре ЕУ, почевши од модалитета сарадње са Западноевропском унијом (ЗЕУ), и као самосталном организацијом, али и, касније, као саставним сегментом ширег оквира Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП), до анализе уплива Турске у појединачним елементима савремене ЗБОП, као што су заједничке ЕУ – НАТО и самосталне ЕУ војне мисије и операције у свету, PESCO пројекти, програми који се реализују у оквиру Европске одбрамбене агенције (ЕОА) те техничко-технолошки развој и одбрамбена индустрија на нивоу ЕУ. Уз приступ Турске релевантним структурама ЗБОП, значајан део анализе посвећен је позицијима Турске и ЕУ по актуелним питањима међународних односа и безбедности, те идентификацији ширег контекста који,

најчешће, доводи не само до међусобног удаљавања, већ и, посебно када је реч о конфликту у Украјини и односу према Руској Федерацији, односно ситуацији на Блиском истоку, додатног нарушавања ионако фрагилних политичких односа две стране, што додатно редукује потенцијале међусобне безбедносне сарадње. У закључним разматрањима ауторā, одговорност за недовољну искориштеност потенцијала безбедносне сарадње Турске и ЕУ идентификује се на обе стране, а као неки од кључних фактора који су довели до постојећег стања наводе се како прагматска и на панисламским вредносним елементима утемељена спољна политика Анкаре, тако и различити пропусти Брисела у самом приступу Турској као регионалној сили и држави специфичног идентитета, укључујући и бојазан кључних чланица Уније од утицаја Турске у случају њеног чвршћег укључивања у опште процесе европске интеграције и сарадње.

ОПШТИ ОСВРТ НА УЛОГУ ТУРСКЕ У БЕЗБЕДНОСТИ ЕВРОПЕ ТОКОМ ХЛАДНОГ РАТА

Захваљујући свом геостратешком положају, Турска је у Хладном рату примарно била опредељена ка развоју трговинских и политичких односа са Западом, што је, када је о европским чиниоцима реч, 1963. године резултирало закључивањем Споразума о придруживању са тадашњом Европском економском заједницом (ЕЕЗ), познатијег као „Споразум из Анкаре” (ОЈ L 361/29, 1963), чијом имплементацијом је 1995. године успостављена и међусобна царинска унија. Турска је 1987. године поднела захтев за чланство у заједницама, међутим, без обзира на одобравање статус-

са државе-кандидата 1999, односно отварање приступних преговора 2005. године, у перцепцији кључних чланица европске организације реч је о најспорнијем, али и најспораванијем приступном процесу од номиналног увођења политике проширења ЕУ деведесетих година прошлог века.

Допринос Турске безбедности Европе у Хладном рату примарно се реализовао индиректно, кроз структуре НАТО-а, чији је члан Турска постала 1952. године и временом се развила у најснажнију европску чланицу Савеза, задужену примарно за безбедност његовог јужног крила. На основу њеног значаја у оквиру НАТО-а, иако ни ови односи нису били ослобођени различитих искушења, очекивало се да ће Турска касније, са развојем безбедносних политика ЕУ, бити перципирана као један од најближих безбедносних партнера, међутим, „ослањање” на Турску више је представљало изнуђен потез него одраз системски конципираног партнерства између Брисела и Анкаре.

Отежавајући моменат у овом контексту, између осталог, представљало је кипарско питање, укључујући и турску инвазију 1974. године, те проглашење Турске Републике Северни Кипар, од остатка острва одвојене тзв. „зеленом линијом” под контролом Организације уједињених нација (ОУН). Турска аутономна област је 1983. године прогласила независност, међутим, једина земља која је извршила њено признање као самосталне државе била је управо Турска. Кипарско питање, али и питање разграничења са Грчком у источном Медитерану, као и нека друга идентитетска и вредносна питања, деценијама су била ограничавајући фактор чвршће безбедносне сарадње између Турске и западноевропских земаља, окупљених у форми европских заједница, односно ЕУ.

ТУРСКА У БЕЗБЕДНОСИМ СТРУКТУРАМА ЕУ

Турска и ЗЕУ

Од оснивања Бриселским уговором 1948. године, ЗЕУ је замишљена као оквир који је западноевропским земљама требало да омогући већу безбедносно аутономију у односу на Вашингтон те постепено изградњу властитог европског безбедносног идентитета. Међутим, успостављањем НАТО-а годину дана касније, ЗЕУ је померена на маргине политичких и безбедносних процеса у Европи, где је уз повремене неуспешне иницијативе Париза у правцу њене ревитализације наредних деценија и остала, захваљујући чему се у литератури и означава као „европска успавана лепотица” (Bassets, 1993; Jørgensen, 2018). Своју озбиљнију, али краткотрајну ревитализацију ЗЕУ доживљава у периоду конципирања Уговора из Мастрихта и, посебно, кроз усвајање Декларације из Петерсбурга 1992. године (WEU Council of Ministers, 1992), којима је конкретизована њена улога у новом, измењеном безбедносном окружењу у Европи, а која је подразумевала реализацију хуманитарних и спасилачких мисија, превенцију конфликта, успостављање и одржавање мира, контролу наоружања, саветодавне и консултативне мисије, те мисије постконфликтне стабилизације (тзв. петерсбуршки задаци). Посебно, креирањем ЕУ и дефинисањем њених додатних политика сарадње, укључујући Заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСБП), односно ЗБОП као њен део, везе између две организације су ојачане, а ЗЕУ је перципирана као оквир изградње „европског безбедносног и одбрамбеног идентитета” (ESDI) у окви-

ру НАТО-а, односно као европски НАТО стуб који је требало да омогући чланицама Уније да, ослањајући се на капацитете НАТО-а, реализују самосталне војне мисије и операције без учешћа чланица НАТО-а које не припадају ЕУ, попут САД или Турске. Изменама и допунама оснивачких аката у Амстердаму (European Council, 1997), петерсбуршки задаци који су, између осталог, провођени и за време југословенског конфликта, инкорпорисани су у оснивачки акт ЕУ. Но, након самита у Сент Малоу и Келну, 1998. и 1999. године, и исказаног опредељења за изградњом ЗБОП у оквирима институционалне структуре ЕУ, ЗЕУ као засебан организациони облик поново бива маргинализована, да би 2011. године званично престала да постоји.

Турска, заједно са Исландом, Норвешком, Чешком и Португалом, 1992. године добила је статус придруженог члана ЗЕУ, што јој је омогућило, на пример, да у оквиру организације учествује у контроли ембарга на увоз оружја у ратом захваћена подручја бивше СФРЈ. Турска је учествовала на састанцима Савета ЗЕУ, радних група и других тела, размењени су официри за везу у циљу олакшавања међусобне комуникације, међутим, све то за Анкару није подразумевало и право гласа у структурама одлучивања унутар ЗЕУ. С друге стране, дуални статус чланице НАТО-а и придруженог члана ЗЕУ ипак јој је омогућавао да у оквиру структура НАТО-а буде консултована о операцијама ЗЕУ, као и о модалитетима кориштења ресурса НАТО-а при њиховој реализацији, чиме је задржала одређени утицај на развој и обликовање међусобних односа.

Турска у структурама ЗБОП

ЗБОП, у предлисабонском периоду означавана као ЕБОП, етаблирана је и развијана у ширем оквиру ЗСБП, на основу чланова 42–46 Дела 2 Наслова V лисабонског Уговора о ЕУ. ЗБОП подразумева постепено дефинисање Заједничке одбрамбене политике, а у перцепцији, уколико се укаже потреба, и Заједничке одбране, са циљем омогућавања Унији да побољша војне капацитете и покреће војне мисије изван својих граница у сврху одржавања мира, превенције сукоба и јачања међународне безбедности, у складу са начелима Повеље ОУН. Одлуке у оквиру ЗБОП по правилу се доносе једногласно, уз одређене изузетке, као што су имплементационе одлуке или одлуке које се односе на рад ЕОА и Сталну структурисану сарадњу (PESCO), које се доносе квалификованом већином гласова.

Успостављањем ЗБОП, позиција Турске у односу на наменске структуре Уније је промењена. Иако се очекивало да ће Турска бити прихваћена као кључни партнер на задатку заштите спољне безбедности Уније и остваривању смирујућег утицаја на њено „јужно суседство”, посебно узимајући у обзир политику „zero problems with neighbors” коју је прокламовао тадашњи министар иностраних послова Давутоглу, између осталог, као одговор на изазове које је „арапско пролеће” наметнуло региону Блиског истока и северне Африке, као и да ће се Турској отворити шири простор за партиципацију у спољним безбедносним структурама европске организације, до тога није дошло. Када је о структуралној димензији реч, за разлику од њеног привилегованог положаја придруженог члана ЗЕУ и могућности да се њен глас чује у заједничким без-

бедносним структурама, без обзира што није располагала правом гласа у поступку одлучивања, успостављањем ЗБОП у оквиру институционалне структуре ЕУ такав привилегован положај Турска је увелико изгубила. Додуше, на самитима ЕУ у Санта Марија де Феири (European Council, 2000) и Ници (European Council, 2000), пре као нужност, а не као искрено опредељење, исказана је спремност чланица Уније да и Турску укључе у реализацију заједничких војних активности које Унија спроводи уз капацитете НАТО-а, за шта је била неопходна једногласна одлука у Савету ЕУ. Узимајући у обзир политички и идентитетски анимозитет појединих чланица Уније, Анкара је била свесна да је са оваквим уговорним решењима статус какав је уживала у релацији са ЗЕУ сада тешко остварив. С друге стране, Турска је као чланица НАТО-а задржала контролни механизам који јој је омогућавао да у Северноатлантском савету, који је такође одлучивао једногласно, од случаја до случаја Унији блокира приступ капацитетима и логистици НАТО-а, неопходним за реализацију њених војних мисија и операција. Другим речима, није само учешће Турске у операцијама ЕУ било условљено сагласношћу свих њених чланица, већ је и приступ НАТО капацитетима Унији био условљен сагласношћу Анкаре у Северноатлантском савету. Да није реч само о начелној могућности већ и о употребљивом инструменту остваривања утицаја Турске на структуру Уније, указује пример из 2001. године када је Анкара неколико месеци блокирала могућност Снагама за брзо дејство (Rapid Reaction Forces) ЕУ да се у свом деловању ослоне на капацитете НАТО-а (Meуer et al., 2024). Тек након притиска САД и Велике Британије блокада је отклоњена, Турска је заузврат добила гаранције о интензи-

фикацији приступног процеса, међутим, како се испоставило, сам механизам Снага за брзо дејство Уније није наишао на адекватну верификацију у пракси.

До даљег погоршања структуралне позиције Турске у оквиру ЗБОП долази како закључењем „Берлин +” аранжмана (НАТО, 2003), којим је на перманентнијој основи дефинисан однос Уније и НАТО-а у погледу међусобних безбедносних гаранција и могућност кориштења капацитета НАТО-а од стране Уније при реализацији самосталних (ЕУ) и заједничких (ЕУ – НАТО) мисија и операција, тако и увођењем PESCO и накнадним поштравањем критерија за учешће трећих држава у пројектима који се реализују у оквиру Сарадње. У компарацији са периодом 1999–2003. године, погоршање позиције Анкаре након увођења „Берлин +” аранжмана огледало се у губљењу могућности да у Северноатлантском савету на појединачној, case by case основи, блокира приступ Уније капацитетима НАТО-а при реализацији појединачних и заједничких мисија. Дајући зелено светло на „Берлин +” аранжман, Турска се одрекла можда и кључног формалног инструмента којим може вршити притисак на европске партнере и себи омогућити дубљи уплив у европске безбедносне структуре и управљање европском безбедношћу. Уколико се покушају понудити одговори на питање мотива Анкаре да свесно редукује своје „уцењивачке” капацитете према Бриселу, они се превасходно могу тражити у самим решењима „Берлин +” аранжмана, којима су ипак остављена „отшкринута врата” за евентуално учешће чланица НАТО-а које нису у ЕУ у Унијиним мисијама и операцијама. Предвиђено је да, додуше на основу једногласне одлуке Савета ЕУ, ове чланице НАТО-а могу партиципирати

у самосталним операцијама Уније, да ће ове земље бити консултоване приликом реализације Унијиних мисија у вези са питањима за која су непосредно заинтересоване те да Унијине мисије не могу бити реализоване уколико се њима нарушавају интереси чланица НАТО-а које нису дио ЕУ. Очигледно, и оваква решења, која су „равнотежу снага” у односима између Уније и Турске помериле у корист Брисела, у Анкари су перципирана као својеврсна нада да ће Турској ипак бити омогућено да партиципира у европској безбедности и провођењу активности у оквиру ЗБОП. Да очекивања Анкаре нису била без основа, говори чињеница како је Турска до сада партиципирала у девет мисија и операција у оквиру ЗБОП, чиме се позиционирала на треће место „подржаваоца” оваквог облика безбедносне сарадње у оквиру Уније, а који не припадају Унији. Додатну димензију могућности учешћа трећих држава у активностима ЗБОП донела су лисабонска уговорна решења, односно чланови 38. Уговора о ЕУ и 218. Уговора о функционисању ЕУ, на основу којих Унија са трећим државама закључује оквирне споразуме којима се дефинишу одређени облици међусобне стратешке сарадње, те споразуме о учешћу, који су оперативног и *ad hoc* карактера. Конкретно, Оквирни споразум о учешћу Турске у операцијама управљања кризама ЕУ закључен је јуна 2006. године, а ступио је на снагу месец дана касније. Међу заједничким активностима издвајају се партиципација Турске у трилатералној – Турска, Италија, Румунија – „Борбеној групи” (Battle Group) из 2010. године, подршка Анкаре ЕУ Снагама за брзо дејство (Rapid Reaction Force) или Саветодавна мисија у Украјини, мада је након дешавања 2016. године и покушаја војног удара у Турској њено учешће

у овој активности, као и учешће у НАТО мисији на Косову и Метохији суспендовано. За регион Западног Балкана значајно је учешће Турске у мисијама „Concordia” и „Proxima” у Северној Македонији, „Althea” у БиХ те „EULEX” на Косову и Метохији, а могу се издвојити још и мисије „EUPOL” у Киншаси, „EUFOR RD” у Конгу, те мисије „EU Border Assistance Mission” и „EUPOL COPS” на подручју Палестине. Но, како је реч о мисијама које подразумевају употребу капацитета НАТО-а, партиципацију Турске у њима превасходно треба посматрати као израз „политичке цене” коју је Унија у контексту оваквог аранжмана морала платити.

Успостављањем PESCO 2017. године, учињен је корак у правцу креирања перманентне основе сарадње држава-чланица у оквиру ЗБОП, јер су до тада мисије и операције реализоване на *ad hoc* основи. У пројектима PESCO, која подсећа на увреженији институт унапређене сарадње, партиципирају све чланице Уније изузев Малте, с тим што је остављена изразито ограничена могућност да у оваквом облику сарадње партиципирају и државе нечланице. Тако је према Одлуци Савета 2020/1639 (EU Council, 2020), учешће трећих држава одређено као изузетак, а не правило, и то уз испуњење критерија који подразумевају да трећа држава негује заједничке вредности на којима Унија почива, да учешће треће државе у PESCO Унији доноси додатну вредност, поготово у контексту развоја њене ЗБОП, да учешће треће државе нема „заробљавајуће” дејство на Унију те да је трећа држава спремна извршавати све своје обавезе онако како то чине и државе-чланице. Посебно, трећа држава са Унијом мора имати закључен споразум о тајности података, као и технички споразум са ЕОА, која се

појављује и у улози секретаријата PESCO. Постављањем оваквих критерија, суштински су отворена врата државама као што су САД, Норвешка, Јапан или Велика Британија, док је партиципација Русије, Турске или Кине онемогућена, посебно ако се узме у обзир да су ове земље и пре најновијих турбулентних глобалних дешавања биле често на удару због наводног ауторитаризма и нарушавања европских вредности. Положај Турске у овом контексту додатно је отежан годину дана касније закључцима Европског савета (European Council, 2021) којима је потврђен значај додатних критерија за учешће трећих земаља у PESCO, те истакнуто да учешће трећих држава може бити реализовано искључиво по позиву. Овакав став рефлексиван је и кроз Стратешки компас за безбедност и одбрану Уније (аутор, 2023), а кроз своје годишње извештаје у оквиру ЗБОП потврдио га је и Европски парламент (European Parliament, 2022). Без обзира на то, Анкара је маја 2021. године аплицирала за учешће у пројекту „Војна мобилност”, реализованом од 2018. године под командом Холандије, међутим, услед противљења Грчке, Кипра и Аустрије, уместо Турске прихваћено је учешће САД, Канаде и Норвешке. У суштини, уколико се и изузму неретки дисонантни тонови између Анкаре и Брисела по другим основама, све док постоји „кипарско питање” те територијални спорови на источном Медитерану, немогуће је очекивати да ће Грчка и Кипар омогућити Турској да партиципира у PESCO пројектима. Слично се може констатовати и када је реч о укључивању Турске у активности ЕОА, јер држава која, како се то тумачи у Бриселу, не испуњава услове да партиципира у PESCO, тешко да може остваривати сарадњу и са Агенцијом.

Када је реч о додатна два елемента ЗБОП – Европском одбрамбеном фонду и Европској политици одбрамбене индустрије, кључни захтев који се поставља пред треће субјекте јесте тај да је реч о компанијама са седиштем или у некој од држава чланица или у некој од држава кандидата за чланство, где спада и Турска, међутим, сви наведени субјекти морају уживати статус „ЕУ контролисане компаније”, што подразумева перманентну контролу над њиховим пословањем и финансијама од стране Унијиних тела, на шта Анкара свакако не гледа са одобравањем. Стога и не чуди што се у оваквом облику сарадње са трећим субјектима најчешће идентификују компаније са већинским америчким, канадским или јапанским капиталом (European Parliament, 2022). С друге стране, суздржаност Уније према намерама Турске да се снажније укључи у њене аутономне структуре није подразумевала и неспремност држава-чланица да са Турском развијају сарадњу у оквиру других, сличних форума, поготово кад је реч о сарадњи која се директно или индиректно ослања на структуре НАТО-а. Тако, 2017. године, на пример, Турска, Француска и Италија, односно њихове наменске компаније, потписале су низ докумената којима је дефинисана сарадња у домену војне индустрије, а посебно ваздушне одбране и противракетних система (Eurosam, 2017). Може се навести и пример Пољске и њене сарадње са турским компанијама у погледу набавке Барјактар Т2 дронова (Defence Industry Europe, 2023), као и примери учешћа турских компанија у реализацији појединачних, високоспецијализованих пројеката финансираних од стране ЕУ, као што су Hyperion и Talos (Akgul – Acikmese, Корра, 2022), на сличан начин на који поједине

европске компаније на билатералној основи учествују у пројектима намењеним развоју турске војне индустрије (Ceylan, Nasi, 2023).

Очигледно, када је реч о позицији Турске у структурама ЗБОП, неопходно је правити диференцијацију између активности које Унија проводи ослањајући се на капацитете НАТО-а, а у којима, захваљујући својој улози у оквиру Савеза, Турска још увек успева да се наметне као релевантан партнер, те активности које Унија настоји реализовати аутономно, где је статус Турске значајно неповољнији. При томе, интенција Брисела да заобиђе Турску при реализацији аутономних безбедносних активности, одговор неретко добије у блокадама од стране Турске у Северноатлантском савету, где се, уз онај из 2001. године, може навести и пример из 2019. године, када се Турска супротставила закључивању безбедносног споразума између НАТО-а и Кипра, на основу чега би Кипру, без обзира на то што није ни члан НАТО-а нити учесник програма „Партнерство за мир”, „заобилазним путем” било омогућено да партиципира у заједничким активностима ЕУ и Савеза. У сваком случају, идеолошке, вредносне и идентитетске разлике, као и вишедеценијски спорови Турске и појединих чланица Уније, представљају неке од кључних фактора који спречавају квалитетније укључивање Турске у спољнобезбедносне структуре ЕУ.

ТУРСКА И ЕУ – АКТУЕЛНА ПИТАЊА МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА И БЕЗБЕДНОСТИ

Једно од најупечатљивијих својстава савремене турске спољне политике, уз њено неоосманско идеолошко и про-

грамско утемељење (Davutoglu, 2009), јесте специфичан прагматизам који се такође неретко манифестује као ограничавајући фактор остварењу пуног потенцијала безбедносне сарадње између Анкаре и Брисела. Дати спољнополитички прагматизам неретко имплицира значајна одступања од позиција Брисела, о чему посебно сведоче дешавања на подручју источног Медитерана, Блиског истока, конфликт у Украјини и политика према Руској Федерацији. Дискрепанца у спољнополитичким ставовима те перманентна критика Уније на рачун „стања демократије” у Турској довели су до снажних захтева за суспензијом ионако готово непостојећих приступних преговора (European Parliament, 2019), иако је Брисел принуђен да Турску у одређеним областима, попут енергетике, миграција или појединих безбедносних питања, и даље перципира као једног од кључних стратешких партнера.

Идеја о Турској као фасилитатору утицаја Уније на подручју њеног „јужног суседства”, која се поклапала са турском политиком „zero problems with neighbors”, била је кратког даха, јер је већ са процесима који су уследили након „арапског пролећа”, а посебно избијањем грађанског рата у Сирији и турске војне операције против Курдистанске радничке партије и милитаната који се повезују с њом, дошло до значајног удаљавања Турске не само од ЕУ већ и САД, те њеног приближавања Руској Федерацији. Операција „Еуфратов штит” 2016. године у Сирији, покушај војног удара у Турској и негативан набој између Анкаре и Вашингтона због статуса Фетулаха Гулена, били су само неки од догађаја који су означили макар и краткотрајне прагматске промене у спољнополитичком курсу Турске и њено приближавања Русији у контексту решавања сиријског

питања, а које се најексплицитније манифестовало кроз Процес из Астане у који се нешто касније укључио и Иран, док је Ирак уживао статус посматрача (Nabiev, Nafikov, 2021). Већ 2018. године уследила је друга војна операција турске војске под називом „Маслинова гранчица”, усмерена ка чишћењу преосталих елемената Исламске државе, али и курдистанских милитаната на подручју Сирије, чиме је у садејству са Русијом пружена директна подршка режиму Башара ал Асада. Трампова политика у погледу сиријског питања те традиционално млака реакција ЕУ оставили су довољно простора Турској и Русији да однесу победу у овом, како то неки означавају, „рату у оквиру рата” и маргинализују политички запад (Ford, 2019). Потом је октобра 2019. године уследила трећа операција „Мирно пролеће”, коју је Брисел униформно осудио, а председник Европског парламента Сасоли означио као чин агресије који мора бити заустављен (European Parliament, 2019). Европски парламент убрзо након тога усвојио је резолуцију којом се од Турске захтева хитно повлачење са сиријске територије, но без реалног учинка (European Parliament, 2019).

Дистанца Анкаре према западним савезницима у овом периоду те приближавања Москви манифестовало се и кроз друга значајна питања, као што је војно-индустријска сарадња и спремност Анкаре да амерички систем „Патриот“ замени руским противракетним системом „С-400”, што је у Вашингтону и Бриселу доживљено као брутално нарушавање фундаменталних принципа НАТО-а (Kibaroglu, 2019).

Као што је поменуто, турско-кипарски, односно турско-грчки односи и разграничење у источном Медитерану,

такође представљају питања која отежавају односе између Анкаре и Брисела. Реч је о вишедеценијском спору који, уз статус северног дела острва под турском контролом, подразумева и размимоилажења у погледу разграничења у деловима источног Медитерана изразито богатим гасом, неслагања око разграничења економских зона, али и турске претензије на поједина грчка острва (Dalay, 2021). Након кулминације међусобних оптужби 2019. и 2020. године, па и индиректних претњи покретањем војних маневара на појединим медитеранским острвима, децембра 2023. године под притиском Вашингтона долази до историјске посете турског председника Ердоана Атине, када су „ратне секире закопане” и најављена нова ера у грчко-турским односима, док је у оквиру Савета за сарадњу на високом нивоу потписано 15 споразума у циљу развоја међусобне сарадње у различитим областима, од образовања и енергетике, до малих и средњих предузећа и трговине (Nova News, 7. 12. 2023). Међутим, како ни једно од питања која оптерећују међусобне односе није решено, приближавање Атине и Анкаре неопходно је посматрати само као привремено стање наметнуто од стране политичког запада у тежњи за хомогенизацијом његове интересне сфере у околностима тектонских глобалних промена.

Размимоилажења између Анкаре и Брисела постоје и у погледу украјинског конфликта и односа према Руској Федерацији, који се, када је о турско-руским односима реч, може одредити као однос стратешког непријатељства и тактичке сарадње. Према Европској комисији, ниво усклађености спољне политике Турске са ЗСБП ЕУ пре 24. фебруара 2022. године био је на прилично ниском нивоу

и годишње се кретао у интервалу 7–10% (European Commission, 2023), при чему се дискрепанца у спољнополитичком курсу посебно манифестује 2011. године, када је Турска одбила да спроведе санкционе мере према Сирији, Ираку и Либану, док су њена интервенција на североистоку Сирије те војно присуство у Либану изазвали додатно незадовољство Брисела. Удаљавање Анкаре и Брисела посебно долази до изражаја избијањем украјинског конфликта, јер је Турска за разлику од чланица Уније одбила да Москви уведе рестриктивне мере и заузела, условно, активну неутралну позицију, настојећи се наметнути као кључни фасилитатор преговарачког процеса између две стране на почетку сукоба, о чему сведоче неуспешни истанбулски преговори из марта 2022. године. Како указују доступни извори, без обзира на помак који је учињен у оквиру истанбулске иницијативе, и ови, као и претходни преговори из Минска, пропали су под притиском политичког запада, који је од Кијева безусловно захтевао наставак сукоба (Skidelsky, 2024). С друге стране, остаје чињеница да је Истанбул непосредно пре, али и током конфликта направио неколико корака који су у Москви оцењени као непријатељски, укључујући и испоруку турских Барјактара или израду ратних бродова за потребе украјинске морнарице, да би до поновног међусобног приближавања дошло са избијањем најновијег конфликта у појасу Газе. Такође, одбијање власти у Анкари да се придружи западним санкцијама према Москви у великој мери било је мотивисано економским разлозима, поготово у светлу изборног процеса 2023. године, ако се узме у обзир да је један од Ердоанових битних аргумената у дотадашњим изборима био управо економски раст, док су статистички пока-

затељи указивали да је турска економија од 2018. године била у континуираном паду (World Bank, 2024). Стога, економска сарадња са Русијом Турској је била од стратешког значаја, о чему сведочи не само дуплирање њихове трговинске размене 2022. године, са пројекцијом даљег пораста (UN Comtrade, 2024) већ и пролиферација међусобне економске сарадње, поготово у домену нуклеарне енергије (Anadolu Agency, 23. 11. 2023). Познато је да је Русија 2022. године, посредством Русатома као извођача пројекта изградње нуклеарних постројења у Турској, обезбедила подршку од 5 милијарди евра, која је усмерена у јавну потрошњу како би се животно стандард, а тиме и позиција владајуће структуре у Анкари побољшали пред наступајуће изборе, у чему се, на крају, уз финансијске инјекције Катарa и Саудијске Арабије и успело (Bloomberg, 29. 7. 2022). Потреба Турске да се манифестује као релевантан посредник у односима Русије и Запада дошла је до изражаја и у светлу њеног ангажмана на решавању питања слободног протока украјинског жита кроз црноморске луке, који је резултовао споразумом из јула 2022. године, а који је сукцесивно продужаван све док се Русија, незадовољна због отежавања трговине руским пољопривредним производима од стране политичког запада, из споразума није повукла, а накнадно, током Ердоанове посете Сочију септембра 2023. године, и одбила да на ову тему уопште разговара док обавезе из претходног аранжмана не буду испуњене (NPR, 4. 9. 2023).

Дискрепанца у ставовима Анкаре и Брисела евидентна је и у контексту најновијег сукоба у Гази. Као што својеремемено није могла ефикасно обављати функцију фасилитатора политике Уније према њеном јужном суседству, тако и

сада, у контексту дешавања у Гази, није могла задржати позицију „активног инсулатора” (Buzan, Wæver, 2003), стајући на страну не само палестинског народа, већ и исламског политичког фактора у целини. Уз опште критике на рачун политичког запада и његову идентификацију као најодговорнијег за „масакр у Гази” (Al Jazeera, 28. 10. 2023), који су се неретко могли чути од председника Ердоана, Турска се у својој перцепцији решења кризе на Блиском истоку значајно приближила руско-кинеском моделу у чијој основи је успостављање палестинске државе у границама од пре Шестодневног рата из 1967. године. Такође, за разлику од Брисела и Вашингтона, Хамас за Турску не представља терористичку организацију већ легитимног војно-политичког актера у борби за права палестинског народа. Уједно, хаотичну политичку и безбедносну ситуацију Турска је настојала искористити за спровођење ограничених напада на припаднике Курдистанске радничке партије у Ираку и Сирији правдајући то страдањем турских војних у ранијим окршајима са курдским војним елементима. С друге стране, ЕУ суочена са пробуђеним исламским елементом и његовом усмереном политичком артикулацијом у државама-чланицама, а тиме и са додатно усложњеном безбедносном ситуацијом у чијем средишту је опасност од „домаћег тероризма”, од момента избијања конфликта у Гази стала је на позицију хитног обустављања сукоба и отварања преговарачког процеса којим би се креирали услови за реализацију платформе „две државе” као мировног решења за Блиски исток. Међутим, ЕУ, као и небројено пута раније, сведена је на секундарног актера чије је деловање које се образлаже њеном природом као „цивилне силе” (Euractiv,

22. 11. 2023), примарно фокусирано на хуманитарна питања, док је централна улога, када је реч о политичком западу, препуштена прекоатлантском снажнијем партнеру.

Напоследку, иако није реч о питању које *stricto sensu* спада у сферу спољнополитичког деловања Уније, комплексност односа Анкаре и Брисела, али и прагматичност турске спољне политике манифестује се и у контексту феномена масовних миграција са Блиског и Средњег истока према западној Европи. Након неуспелих покушаја да самостално, у оквиру заједничких политика у области миграција и азила обезбеди заштиту својих спољних граница, Унија је 2016. године са Турском, на чијој територији се налазило око два милиона избеглица, невољно ушла у аранжман којим се Анкара обавезала да ће успоставити контролу над мигрантима и тиме амортизовати притисак којем су државе-чланице на овом делу спољних граница Уније биле изложене. Заузврат, Турској је обећана подршка од шест милијарди евра, дате су јој гаранције да ће јачање царинске уније бити интензивиранио те да ће њен приступни процес бити ревитализован (European Council, 2016). Реализација аранжмана којим је обезбеђен значајан предах за државе на спољним границама Уније није текла без потешкоћа, уз неретке претње Анкаре да ће сиријским избеглицама бити омогућен масовни прелазак турске границе према Грчкој, што је марта 2020. године, више као краткотрајна „показна вежба”, било и учињено. У сваком случају, Турска се у контексту обуздавања мигрантског притиска генерално манифестовала као конструктиван партнер, а до додатног усклађивања интереса дошло је крајем 2023. године, када су турске власти, суоче-

не са властитим политичким, економским и безбедносним потребама, донеле одлуку о аутономном јачању контроле илегалних миграција из Азије у Европу.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Основни закључак спроведене анализе упућује на недовољну развијеност безбедносне сарадње између Европске уније и Републике Турске, при чему одговорност за овакво стање лежи на обе стране. Као земља са преко 86 милиона становника те највећим квантумом војне моћи на старом континенту, Турска представља веома респектабилног регионалног безбедносног актера (Ејдус, 2006). Када је реч о структуралној позицији Турске у оквиру ЗБОП, Турска још увек успева задржати одређени статус у активностима Уније које се спроводе уз ослањање на капацитете НАТО-а, док, када је реч о аутохтоним војно-безбедносним иницијативама Брисела, попут пројеката PESCO, програмa ЕОА или војнотехнолошке сарадње, приметно је настојање да се Турска из оваквих облика сарадње искључи, иако на билатералној равни одређени облици сарадње Анкаре са појединачним чланицама Уније, поготово на војно-техничком нивоу, постоје. Вишедеценијски веома лоши односи појединих чланица Уније и Турске те међусобна отворена политичка и територијална питања, обострана политичка неискреност, идентитетски анимозитет, али и реалан страх од потенцијалне улоге Турске у ширим европским структурама, представљају само неке од фактора који су у значајној мери „кумовали” недовољној развијености безбедносне сарадње Анкаре и Брисела.

Неискориштеност потенцијала међусобне сарадње и директна колизија у

спољнополитичким ставовима, више је него очигледна уколико се однос Турске и ЕУ сагледа кроз призму актуелних међународних политичких и безбедносних питања, попут Блиског истока, украјинског конфликта и односа према Руској Федерацији. У околностима дистанцираности, па и потцењености од стране Брисела, Турска је прагматски опредељена да заштиту властитих интереса реализује кроз сарадњу са партнерима на свим странама, укључујући и Руску Федерацију, што, с друге стране, неумитно производи негативне импликације по односе између Анкаре и Брисела, односно Анкаре и Вашингтона.

Као почетни корак у процесу изградње чвршћих „мостова” између Анкаре и Брисела, а што ће неумитно допринети развоју међусобне безбедносне сарадње, намеће се потреба редефинисања перцепције Турске од стране ЕУ и кључних држава-чланица, те њеног прихватања уистину као равноправног партнера. У супротном, са глобалним геополитичким процесима који су у току међусобни јаз ће се продубљавати, а модалитети безбедносне сарадње Европске уније и Турске биће додатно редуковани.

REFERENCE

- Akgul – Acikmese, S., Koppa M. (2023). Turkey – EU relations: the security perspective and the CSDP. Kadir Has: Center for International and European Studies.
- Al Jazeera. (28.10.2023). Erdogan pred million i po Turaka: zapad najdogovorniji za masakr u Gazi. Посећено: 15. 2. 2024. URL: <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2023/10/28/erdogan-pred-milion-i-po-turaka-zapad-najdogovorniji-za-masakr>

u-gazi.

Anadolu Agency (23.11.2023). Turkiye – Russia trade volume to exceed 65 billion in 2023. Посећено: 14. 2. 2024. URL: <https://www.aa.com.tr/en/economy/turkiye-russia-trade-volume-to-exceed-65b-in-2023/3062739>.

Bassets, L. (1993). WEU, Europe's Sleeping Beauty. Посећено: 11. 2. 2024. URL: http://www.cvce.eu/obj/weu_europe_s_sleeping_beauty_from_el_pais_25_january_1993-en-6e607cc6-3f25-4df3-b1a4-25300300f0df.htm.

Bloomberg. (29.7.2022). Russia is wiring dollars to Turkey for \$20 billion nuclear plant. Посећено: 14. 2. 2024. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-29/russia-is-wiring-dollars-to-turkey-for-20-billion-nuclear-plant>.

Buzan, B., Weaver, O. (2003). Regions and Powers: the Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press.

Ceylan, F., Nasi, S. (2023). EU – Turkey – UK Triangulation. 23/18. Rome: Istituto Affari Internazionali.

Dalay, G. (2021). Turkey, Europe and the Eastern Mediterranean: Charting a way out of the current deadlock. Brookings. Посећено: 16. 2. 2024. URL: <https://www.brookings.edu/articles/turkey-europe-and-the-eastern-mediterranean-charting-a-way-out-of-the-current-deadlock/>.

Davutoglu, A. (2009). Strategic Depth. Ankara: Kure Yayinlari.

Defense Industry Europe. (2023). Poland takes delivery of third batch of Bayraktar TB2

drones. Посећено: 15. 2. 2024. URL: <https://defence-industry.eu/poland-takes-delivery-of-third-batch-of-bayraktar-tb2-drones/>.

Ејдус, Ф. (2006). Тројански коњ на прагу Европе? Турско чланство у ЕУ и европска безбедност. Београдски центар за безбедносно политику. Посећено: 17. 2. 2024. URL: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/ejdus_2006_trojanski_konj_na_pragu_evrope.pdf.

Euractiv. (22. 11. 2023). EU Faces Growing Muslim Animosity Over Gaza War Stance. Посећено: 12.2.2024. URL: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/borrell-eu-faces-growing-muslim-animosity-over-gaza-war-stance/>.

European Commission. (2023). Joint Communication to the European Council: State of Play of EU – Turkiye political, economic and trade relations. Посећено: 11. 2.2024. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/Joint%20Communication%20to%20the%20European%20Council%20-%20State%20of%20play%20of%20EU-Turkiye%20political%2C%20economic%20and%20trade%20relations.pdf>.

European Council. (2016). EU – Turkey Statement and Action Plan of 18 March 2016. Посећено: 15. 2. 2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

European Council (2000). Santa Maria da Feira Presidency Conclusions. 19 and 20 June 2000. Посећено: 13. 2. 2024. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/feil_en.htm.

European Council. Nice Presidency Conclusions. 7 – 10 December 2000. Поцеђено: 13. 2. 2024. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm.

European Council. Conclusions of 16 December 2021, EUCO 22/21. 16 December 2021.

EU Council. Council Decision (CFSP) 2020/1639 of 5 November 2020 establishing the general conditions under which third states could exceptionally be invited to participate in individual PESCO projects. OJ L 371. 6 November 2020.

European Parliament. (2019). Parliament Wants to Suspend Accession Negotiations with Turkey. Поцеђено: 14. 2. 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190307IPR30746/parliament-wants-to-suspend-eu-accession-negotiations-with-turkey#:~:text=Taking%20into%20account%20the%20human%20rights%20situation%20and,EU%20accession%20negotiations%20with%20Turkey%20be%20formally%20suspended.>

European Parliament. (2019). Turkey's Military Operation in Syria and its impact on relations with the EU. Поцеђено: 19. 2. 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-642284-Turkeys-military-operation-Syria-FINAL.pdf>.

European Parliament. (2022). Annual Report on the Common Security and Defence Policy. Поцеђено: 13. 2. 2024. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739288/EPRS_ATA\(2023\)739288_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739288/EPRS_ATA(2023)739288_EN.pdf).

Eurosam – Innovative Air Defense. (2017).

Turkey, France and Italy sign an agreement on air defense. Поцеђено: 14. 2. 2024. URL: <https://eurosam.com/turkey-france-and-italy-sign-an-agreement-on-air-defense/>.

Ford, R. S. (2019). *The Syrian Civil War: a new stage but is it the final one?* Washington: Middle East Institute.

Jørgensen, K. E. (2018). *The WEU: The Sleeping Beauty is Awake!* In Flockhart, T. (ed.). *From Vision to Reality: Implementing Europe's New Security Order.* (pp. 79–93). Oxford: Routledge.

Kibaroglu, M. (2019). *On Turkey's Missile Defense Strategy: The Four Faces of the S-400 Deal Between Turkey and Russia.* Ankara: Center for Strategic Research, Paper 16/19.

Meyer, O.C. et. al. (2024). *From EU Battlegroups to Rapid Deployment Capacity: learning the right lessons?* *International Affairs*, 100(1): 181–201.

Nabiev, R., Nafikov, I. (2021). *The Astana Process as an International Platform for Middle Eastern Regional Security: the Russian Mission.* In Topsakal, I., Askerov, A. (eds.). *Contemporary Russian – Turkish Relations from Past to Future.* Istanbul: Istanbul University Press.

NATO. (2003). *The NATO – EU Strategic Partnership.* Поцеђено: 15. 2. 2024. URL: <https://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf>.

NPR. (4.9.2023). *Turkey has failed to persuade Russia to rejoin Ukraine grain deal.* Поцеђено: 15. 2. 2024. URL: <https://www.npr.org/2023/09/04/1197544117/russia-ukraine-grain-deal-turkey>.

NovaNews. (7. 12. 2023). Grčka i Turska potpisale su 15 sporazuma tokom Saveta za saradnju na visokom nivou. Poceheno: 11. 2. 2024. URL: <https://www.agenzianova.com/sr/news/%D0%93%D1%80%D1%87%D0%BA%D0%B0-%D0%B8-%D0%A2%D1%83%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BB%D0%B5-%D1%81%D1%83-15-%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%B0-%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D1%81%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%9A%D1%83-%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%83/>.

Official Journal of the European Communities. Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey. L 361/29, 12 September 1963.

Official Journal of the European Communities. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 11 November 1997.

Skidelsky, R. (14. 2. 2024). Why Peace Negotiations Between Russia and Ukraine Failed. Wire. Poceheno: 18. 2. 2024. URL: <https://thewire.in/world/why-peace-negotiations-between-russia-and-ukraine-failed>.

Tučić, B. (2023). Strateški kompas za bezbednost i odbranu Evropske unije: platforma za globalno delovanje u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike? Žurnal za bezbjednost i

kriminalistiku. 5/2: 21–32.

UN Comtrade. (2024). Trade Data. Poceheno: 17. 2. 2024. URL: <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow?Frequency=A&Flows=X&CommodityCodes=TOTAL&Partners=792&Reporters=all&period=2023&AggregateBy=none&BreakdownMode=plus>.

WEU Council of Ministers. (1992). Petersberg Declaration. Poceheno: 10. 2. 2024. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf.

World Bank. (2024). World Bank in Turkey – Overview. Poceheno: 17. 2. 2024. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/turkey/overview>.

Boris Tučić
Radmila Dragišić

Review paper

SECURITY COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE REPUBLIC OF TURKIYE

Key words

Turkiye; European Union; CFSP; CSDP; Ukrainian conflict; war in Gaza strip;

Authors

Boris Tučić, PhD, Associate Professor at the Faculty of Security Science, University of Banja Luka

Radmila Dragišić, MSc., PhD Candidate at the Law Faculty, University of Banja Luka

Correspondence

boris.tucic@fbn.unibl.org

Field:

International Relations and Security

DOI

10.5937/politeia0-50219

Date of Receive

11.08.2023.

Date of Acceptance

25.12.2023

Summary

By utilising the theoretical framework of the science of international relations and by relying on selected scientific methods, such as the content analysis, comparative and inductive method, the paper analyses the security cooperation between Turkiye and the European Union.. The analysis comprises two levels: at the first one, the focus is on the position and status of the Republic of Turkiye within relevant EU Common and Security Policy structures, such as PESCO projects, European Defense Agency Programmes, and military missions and operations led by the EU or within the EU – NATO partnership or the EU security and defense industry programmes; at the second one, the subject of the analysis are the positions of Turkiye and the EU regarding the most important issues of contemporary international relations and security, such as the Ukrainian war, the conflict in Gaza and general relations in the Middle East, the relationship with the Russian Federation, as well as the most important factors determining the positions of the two sides in this context. One of the conclusions of the analysis implies that the great potential for the EU – Turkiye security cooperation has not been efficiently fulfilled because of numerous reasons, such as historically accumulated disagreements between Turkiye, on the one side, and some EU member states, on the other, differences between the two sides in the field of their identities and basic social, cultural and political values, as well as a continuously false EU strategic approach towards Turkiye and its status regarding the EU structures and policies. The EU must recognise Turkiye in its full capacity as a regional power and treat it as an equal, constructive partner. If not, especially taking into account monumental global geopolitical changes, the relations between the two sides might become even more deteriorated, with further negative impacts on their security cooperation.