Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 21.10.2015 www.osw.waw.pl

Unijny kryzys migracyjny: oferta dla Turcji

Krzysztof Strachota, Marta Jaroszewicz, Unijny kryzys migracyjny: oferta dla Turcji

W ostatnich tygodniach dla Unii Europejskiej i państw członkowskich strategicznego znaczenia w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego nabiera współpraca z Turcją – kluczowym państwem tranzytowym dla uciekinierów z Bliskiego Wschodu do UE. W efekcie intensywnych rozmów wypracowano ramowy plan wsparcia finansowego i politycznego UE dla Turcji w celu powstrzymania/ograniczenia napływu uchodźców. Determinację Europy do współpracy z Ankarą potwierdziła spektakularna wizyta kanclerz Niemiec Angeli Merkel w Turcji w finalnym okresie burzliwej kampanii wyborczej w tym kraju. Szanse na szybką i skuteczną realizację planu UE, czyli ograniczenia presji migracyjnej przez Turcję są obecnie niewielkie. Bez wątpienia unijna propozycja podnosi międzynarodową pozycję Turcji, m.in. pokazując stopień zależności UE od polityki Ankary oraz wyraźnie wzmacnia rządzącą w Turcji Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) w przededniu wyborów.

Unijna perspektywa kryzysu i roli Turcji w jego rozwiązaniu

Od wiosny UE boryka się z poważnym kryzysem migracyjnym, wywołanym masowym napływem uchodźców. Większość z nich przybywa stosunkowo nowym szlakiem biegnącym z Turcji przez Morze Egejskie na wyspy Grecji (ok. 600 tys. w 2015 roku). Współpraca z Turcją traktowana jest zatem jako niezbędna do ograniczenia migracji do UE. Unia problemu upatruje m.in. w słabej ochronie granicy turecko-greckiej, ograniczeniach tureckiego ustawodawstwa (brak prawa do stałego pobytu dla uchodźców), sile gangów przemytniczych w Turcji.

Tylko od początku września doszło do szeregu spotkań służących wysondowaniu opinii Turcji na temat powstrzymania fali migracji: w Turcji gościli m.in. przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady Europejskiej, dwóch komisarzy i kanclerz Niemiec; w Brukseli m.in. prezydent Turcji. Podsumowaniem tego etapu rozmów było ogłoszenie 16 października ramowego Wspólnego Planu Działania UE i Turcji nakierowanego na zahamowanie lub przynajmniej ograniczenie napływu uchodźców z terytorium Turcji do UE. Skupiono się przede wszystkim na planie poprawy sytuacji prawnej i polepszenia warunków życia 2–2,5 miliona uchodźców obecnie znajdujących się w Turcji, dzięki zwiększonej pomocy finansowej Unii. UE zaproponowała 1 miliard euro w pierwszym roku obowiązywania planu, Turcja domaga się 3 miliardów euro pomocy rocznie i najprawdopodobniej ta właśnie suma została uznana przez Angelę Merkel za „rozsądną" podczas jej wizyty w Stambule. Jednocześnie UE zobowiązała się do podniesienia rozmiaru pomocy dla Libanu, Jordanii i Iraku (ponad obecnie zadeklarowane 4,3 mld euro), a także pomocy humanitarnej w samej Syrii, tak by zmniejszyć presję migracyjną na Turcję.

Pieniądze miałyby być wydawane pod nadzorem ze strony UE. Kolejnym elementem miałyby być: zaostrzenie kontroli granicy grecko-tureckiej (Unia chciałaby uzyskać możliwość udziału w patrolowaniu tureckiego wybrzeża) oraz wzmocnienie tureckiej straży granicznej i jej współpraca z Frontexem i Europolem. W zamian UE zaoferowała szereg zachęt związanych z przyspieszeniem negocjacji umowy członkowskiej Turcji w UE oraz – co bardziej realistyczne – w sprawie liberalizacji ruchu wizowego dla obywateli tureckich powiązanej z przyjęciem umowy o readmisji. Podjęto także wstępne i nieoficjalne rozmowy o możliwości bezpośredniego przesiedlenia jakiejś części syryjskich uchodźców z Turcji do UE, jednak szczegóły nie zostały ujawnione.

Niemiecka perspektywa kryzysu i roli Turcji w jego rozwiązaniu

Unijna definicja kryzysu i roli, jaką w jego rozwiązaniu powinna odegrać Turcja, została potwierdzona w czasie wizyty w Stambule kanclerz Niemiec Angeli Merkel (18 października). Merkel powtórzyła i wzmocniła unijne propozycje, zapowiedziała większe zaangażowanie Niemiec we współpracę z Turcją, wbrew dotychczasowemu stanowisku zadeklarowała przyspieszenie liberalizacji procedur wizowych dla obywateli Turcji, wsparcie finansowe dla kraju oraz przyspieszenie otwarcia nowych rozdziałów w negocjacjach akcesyjnych do UE. Omijała drażliwe kwestie w relacjach między dwoma krajami, takie jak sprzeciw Niemiec wobec pełnego członkostwa Turcji w UE, przestrzeganie praw człowieka czy ofensywa turecka przeciwko Kurdom. Zamiast tego komplementowała dotychczasowe humanitarne zaangażowanie Turcji. Pozytywny przekaz wizyty kontrastował z dominującym dotąd dystansem i powracającą krytyką kanclerz pod adresem Turcji (odwzajemnianą przez polityków i media tureckie). Wbrew dotychczasowej praktyce do wizyty doszło w przededniu tureckich wyborów parlamentarnych, co wywołało falę krytyki pod adresem Merkel ze strony środowisk liberalnych w Turcji, ale też w Niemczech.

Polityka Niemiec wobec kryzysu migracyjnego, a dziś wobec Turcji jest warunkowana i sytuacją wewnętrzną i polityką prowadzoną w ostatnich latach przez rząd niemiecki. Wynika ona z uznania Turcji za kluczowy kraj, którego przychylność należy pozyskać, ażeby ograniczyć napływ migrantów do Europy. Równie ważnym motywem wizyty Merkel była także próba uwiarygodnienia jej narracji, zgodnie z którą kryzys migracyjny jest problemem globalnym, wymagającym współpracy między państwami. Umieszczanie kryzysu w kontekście procesów ogólnoświatowych ma ochronić Merkel przed oskarżeniami, że swoją nieprzemyślaną polityką i opieszałością doprowadziła do eskalacji kryzysu. Kanclerz próbuje w ten sposób zatrzymać erozję poparcia dla siebie i swojej partii (gdyby wybory odbyły się teraz, na CDU/CSU zagłosowałoby 37% Niemców, najniższy wynik od maja 2013 roku). Należy się spodziewać, że sytuacja Merkel będzie coraz trudniejsza, bo ton debaty na temat kryzysu i jego relacjonowania w mediach zmienił się. Pierwsza fala euforii, pochwał i wyciszania problemów ustąpiła miejsca rosnącej krytyce.

Perspektywa turecka

Kryzys migracyjny bezpośrednio uderza w Turcję, gdzie od 2011 roku przebywa największa i rosnąca liczba uchodźców syryjskich na świecie; tylko finansowe koszty pomocy dla uchodźców ze strony państwa sięgnęły 7–8 mld USD. Jednak rozlewanie się fali migracji na

Europę postrzega się w Turcji jako szansę.

Odpływ uchodźców z Turcji do UE częściowo przynajmniej rozładowuje problem utrzymania i integracji syryjskich uchodźców. Wymierną korzyścią dla Turcji jest też zapowiedź finansowego wsparcia ze strony UE (niezależnie od krytyki, że jest ono za małe i spóźnione). Zapewne w niepublicznych rozmowach Ankara domaga się od unijnych przywódców deklaracji, że ci przesiedlą bezpośrednio z Turcji dużą grupę uchodźców w ramach obecnie negocjowanego pozaunijnego mechanizmu przesiedleń (resettlement scheme). Na razie UE zdecydowała się na przyjęcie zaledwie 20 tys. uchodźców przebywających w Libanie, Turcji i Jordanii, lecz ta liczba ma być znacząco powiększona.

Kryzys ustawia UE w roli petenta wobec Ankary, co wyciąga Turcję z pogłębiającej się w ostatnich latach marginalizacji na arenie międzynarodowej. Wynikała ona m.in. ze skrajnie niekorzystnego dla Turcji rozwoju sytuacji w Syrii (trwanie, a w efekcie interwencji rosyjsko-irańskiej ofensywa reżimu Baszara al-Asada) i osłabienia relacji z Zachodem, m.in. na tle różnic w polityce bliskowschodniej; zachodnich oskarżeń o tendencje autorytarne w Turcji, tureckich oskarżeń o fobie antytureckie i antyislamskie w Europie i podsycanie niestabilności w Turcji. W warstwie politycznej dzisiejszy dialog pozwala Turcji z mocą powtarzać zadawnione pretensje i postulaty pod adresem Zachodu.

Turcja wymusza na Unii Europejskiej, a przede wszystkim na Niemczech, radykalną zmianę retoryki: powróciła kwestia negocjacji członkowskich w UE (zapowiedź otwarcia kolejnych rozdziałów negocjacyjnych, perspektywa udziału Turków w szczytach UE), choć ani Bruksela i Berlin, ani Ankara nie widzą realnych perspektyw członkostwa. Zarysowała się szansa na liberalizację reżimu wizowego oraz perspektywa przyznania Turcji statusu „bezpiecznego kraju pochodzenia", co implikuje uznanie jej za kraj demokratyczny i stabilny. Ponadto prezydent Recep Tayyip Erdoğan domagał się wsparcia Zachodu w walce z „kurdyjskim terroryzmem PKK" oraz rozwiązania kwestii Cypru Północnego – oba zagadnienia są tradycyjnie punktem zapalnym w rozmowach. Akcentowanie kontrowersyjnych kwestii w relacjach z UE ma podkreślać determinację Turcji, jej ambicje do wpływania na politykę unijną w ważnych dla Turcji sprawach, a na arenie wewnętrznej podnosić prestiż władz.

Dialog z Europą jest również okazją do wzmocnienia władz w przededniu przedterminowych wyborów parlamentarnych zaplanowanych na 1 listopada, do których dochodzi w warunkach silnych podziałów społeczno-politycznych, kolejnej ostrej fazy konfliktu turecko-kurdyjskiego, spektakularnych zamachów terrorystycznych i tendencji autorytarnych w państwie. Wizyta kanclerz Merkel na dwa tygodnie przed wyborami jest potężnym wzmocnieniem dla rządzącej AKP i ciosem dla opozycji. Potwierdza bowiem – zwłaszcza w tureckim przekazie medialnym i politycznym – racjonalność i odpowiedzialność polityki władz i świadczy o znaczącej roli Turcji w świecie. Kwestie ruchu bezwizowego, statusu „bezpiecznego kraju pochodzenia" i otwarcia nowych rozdziałów negocjacji akcesyjnych stępiają wcześniejsze oskarżenia o tendencje autorytarne AKP i sugerują bezalternatywne utożsamienie europejskich aspiracji Turcji z dotychczasową polityką władz, w kontekście przedwyborczym wybrzmiewają jako brak zainteresowania postulatami opozycji. Tego typu wsparcie ze strony Zachodu (obok rozgrywanej przez władze groźby destabilizacji kraju) w przededniu wyborów może okazać się decydujące dla zwycięstwa (zdobycia samodzielnej większości parlamentarnej) AKP w wyborach.

Wnioski

Pomimo ogromnej determinacji państw i instytucji UE, w szczególności Niemiec do współpracy z Turcją w kwestii rozwiązania kryzysu migracyjnego, należy powątpiewać w możliwość szybkiej i skutecznej realizacji założeń unijnego planu. Ogłoszone porozumienia mają charakter ramowy, wymagają akceptacji politycznej, wypracowania efektywnych mechanizmów realizacji, wreszcie powiązane zostały szeregiem strategicznych – i kontrowersyjnych wśród państw członkowskich UE – decyzji dotyczących negocjacji akcesyjnych Turcji czy liberalizacji polityki wizowej. Otwartą kwestią dziś pozostaje także zdobycie zadeklarowanych przez UE środków finansowych, a tym bardziej negocjowany globalny program przesiedleń wobec powolnej realizacji przyjętego planu realokacji uchodźców w ramach samej UE.

Kolejnym wyzwaniem jest sytuacja regionalna i wewnętrzna w Turcji. Przede wszystkim konflikt w Syrii wszedł w kolejną fazę eskalacji, co spowodowane jest rosyjską interwencją wojskową i ofensywą sił rządowych. Może to doprowadzić do kolejnej fali uchodźczej porównywalnej ze skutkami ofensywy Państwa Islamskiego w 2014 roku. Wypracowywany obecnie plan działań unijno-tureckich okazałby się w takiej sytuacji niewystarczający wobec narastających problemów. Innym wyzwaniem jest utrzymujące się ryzyko poważnych napięć wewnętrznych w Turcji (od kwestii wyborów przez konflikt kurdyjski i terroryzm, po szeroko pojęte obawy o wzrost autorytaryzmu w tym kraju), które istotnie komplikowałyby relacje między UE a Turcją.

Nie zmienia to faktu, że dla władz tureckich kryzys migracyjny w UE okazuje się być szansą na wyrwanie się z impasu politycznego w wymiarze zarówno międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Dotychczasowe sukcesy Turcji w taktycznym rozgrywaniu karty migracyjnej w relacjach z UE pozwalają spodziewać się kontynuacji takiej polityki.

Rozwój współpracy z Turcją w kwestii kryzysu migracyjnego stawia w trudnym położeniu Angelę Merkel. Potrzebuje ona wyraźnej poprawy sytuacji migracyjnej, ale też uzasadnienia dla ryzyka, jakim była wizyta w Turcji. Tym samym jej pozycja polityczna w kraju (ale też w UE) powiązana została z działaniami tureckimi, zarówno w kwestiach współpracy dotyczącej uregulowania problemu uchodźców, jak też w kontekście nieprzewidywalnej sytuacji wewnętrznej Turcji.