Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 9.03.2016 www.osw.waw.pl

Pakt Ankara–Berlin – jak powstrzymać kryzys migracyjny?

Anna Kwiatkowska, Krzysztof Strachota, Mateusz Chudziak

7 marca w Brukseli odbył się szczyt Rady Europejskiej z udziałem premiera Turcji Ahmeta Davutoğlu dotyczący wspólnego rozwiązania kryzysu migracyjnego oraz przyspieszenia tureckiego procesu akcesyjnego do UE. Jest to kolejny element intensywnego dialogu zapoczątkowanego szczytem z 29 listopada ub.r. Przyjęta deklaracja znacząco rozwija wcześniejsze ustalenia w sprawie wstrzymywania przez Turcję napływu migrantów do Europy na swoim terytorium i m.in. wprowadza nowy mechanizm zawracania nielegalnych migrantów opuszczających Turcję oraz przekazywania migrantów syryjskich z Turcji do UE. W zamian Turcja otrzymuje perspektywę znaczącego przyspieszenia negocjacji akcesyjnych oraz procesu liberalizacji wizowej (perspektywa zniesienia wiz już w końcu czerwca br.), a także pomoc finansową. Decydujący wpływ na kształt deklaracji miały rozmowy prowadzone przez kanclerz Niemiec Angelę Merkel i premiera Davutoğlu. Porozumienie doraźnie jest wzmocnieniem Merkel w przededniu wyborów landowych w Niemczech i sukcesem Turcji. Podpisany dokument ma jednak charakter ramowy i będzie przedmiotem kolejnego szczytu unijnego 17 marca. Otwartą kwestią pozostaje potwierdzenie jego ustaleń i implementacja planu współpracy. To zaś będzie miało ogromne znaczenie dla dalszego przebiegu kryzysu migracyjnego, pozycji Merkel w Niemczech oraz strategicznych relacji UE–Turcja.

Ustalenia szczytu

Z punktu widzenia państw europejskich dotychczasowy intensywny dialog z Turcją, mimo pewnych ustępstw ze strony Ankary (otwarcie rynku pracy dla migrantów, zacieśnienie współpracy policyjnej z Niemcami) nie przynosił zadowalających efektów. Przepływ migrantów z terytorium Turcji do UE (głównie Grecji) wprawdzie maleje od listopada ub.r., jednakże trudno ocenić, czy ten spadek jest efektem warunków pogodowych, czy też wynika z podjęcia przez władze w Ankarze wymiernych działań.

7 marca w efekcie negocjacji urzędników unijnych z Turcją, ale przede wszystkim prowadzonych równolegle intensywnych rozmów kanclerz Angeli Merkel z premierem Ahmetem Davutoğlu doszło do podpisania wspólnej deklaracji. Zobowiązuje ona Turcję do przyjmowania wszystkich nielegalnych migrantów z terytorium Grecji (koszty pokryje UE). Jednocześnie za każdą osobę przyjętą przez Turcję z greckich wysp Ankara odeśle jednego syryjskiego uchodźcę do UE. Takie rozwiązanie ma zniechęcić migrantów do nielegalnego przedostawania się do Grecji i tym samym uderzyć w gangi przemytnicze.

Bruksela zobowiązała się do wypłacenia do końca marca pierwszej transzy pomocy finansowej przeznaczonej na finansowanie projektów mających na celu polepszenie

warunków życia w tureckich obozach dla uchodźców (m.in. budowa szkół i szpitali). Łącznie na terytorium Turcji przebywa 3 mln uchodźców.

Istotnym postanowieniem, o które przywódcy tureccy zabiegali w ostatnich miesiącach, jest przyspieszenie procesu liberalizacji wizowej, mającej na celu zniesienie wiz krótkoterminowych do strefy Schengen do czerwca 2016 roku. Podjęto również decyzję o współpracy w kwestii wspólnych przedsięwzięć mających na celu poprawę warunków życia i bezpieczeństwa ludności pozostającej na terytorium Syrii.

Obok ustaleń związanych ze stosunkami unijno-tureckimi zdecydowano również o zwiększeniu pomocy finansowej i logistycznej dla Grecji. Przyjęta przez obie strony deklaracja musi zostać potwierdzona na kolejnym szczycie Rady Europejskiej, a szczegóły dotyczące implementacji postanowień ustalane są przez przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska.

Gra Niemiec

Szczyt w Brukseli był z punktu widzenia Niemiec elementem realizacji podstawowego planu zażegnania kryzysu migracyjnego autorstwa kanclerz Angeli Merkel. Ograniczenie przez Ankarę napływu uchodźców do UE jest absolutnym priorytetem niemieckiej kanclerz z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, spadek notowań chadeków i wzrost antyimigranckiej AfD jest alarmujący w obliczu bardzo ważnych wyborów landowych, które odbędą się 13 marca w aż trzech krajach związkowych: Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii-Anhalt. Po drugie, co znacznie groźniejsze, coraz głębsze są podziały polityczne i społeczne na tle kryzysu migracyjnego w Niemczech (59% Niemców jest niezadowolonych z polityki migracyjnej Merkel, 39% popiera tę politykę, 63% popiera wprowadzenie limitu przyjęcia uchodźców, a 49% opowiada się za wprowadzeniem wewnętrznych kontroli na granicach w strefie Schengen). Kanclerz Merkel działała zatem pod ogromną presją, a sukces negocjacyjny był jej niezwykle potrzebny i w politycznej narracji w Niemczech sukces taki odniosła. Na obecnym etapie pochwały płyną do Merkel nie tylko z szeregów jej partii, ale także SPD i bardzo krytycznej dotychczas bawarskiej CSU. Niemieccy komentatorzy zaznaczają jednak, że szczyt zakończył się jedynie wyznaczeniem warunków, od których Turcja uzależniła wzmocnienie ochrony swoich granic i przyjmowanie migrantów. Narracja o sukcesie uwiarygodni się, jeśli umowa z Turcją będzie realizowana lub przynajmniej jeśli uda się zmniejszyć znacząco liczbę migrantów przybywających do Niemiec, choćby w krótkim okresie.

Jednocześnie Niemcy podkreślają, że porozumienie z Turcją możliwe było dzięki nieoczekiwanej propozycji tureckiego premiera, zgłoszonej „w ostatnim momencie". Ma to zatrzeć uprawnione, jak się wydaje, oburzenie części unijnych polityków z powodu samodzielnych, nieuzgodnionych szerzej negocjacji niemieckiej kanclerz ze stroną turecką. Przedstawianie tej części rozmów z Turcją jako zainicjowanych przez tureckiego premiera ma na celu zdjęcie z kanclerz Merkel krytyki za działania poza wyznaczonymi przez instytucje UE ramami i ustaleniami. Jeśli realizacja planu niemiecko-tureckiego przedstawianego jako unijno-turecki powiedzie się, choćby czasowo, to narracja o wymuszonej presją negocjacyjną samowoli Merkel może się utrzymać i wzburzenie unijnych polityków i przedstawicieli poszczególnych państw UE będzie malało.

Gra turecka

Dla Turcji toczący się w ostatnich miesiącach dialog z UE jest okazją do radykalnej zmiany pozycji w relacjach z Brukselą. Władze w Ankarze mają świadomość wagi kryzysu migracyjnego dla UE i w sposób świadomy to wykorzystują. Przyspieszenie odmrożonego procesu akcesyjnego, a w szczególności kwestia liberalizacji wizowej ma dla strony tureckiej ogromne znaczenie społeczno-polityczne i w poprzednich miesiącach była elementem targu – przywódcy tego kraju uzależniali od tego wypełnianie zobowiązań dotyczących ograniczenia przepływu migrantów. Duże znaczenie ma dla Turcji również zobowiązanie się strony unijnej do przeprowadzenia wspólnych przedsięwzięć w zakresie pomocy humanitarnej na terytorium Syrii. W tym punkcie rząd turecki będzie to przedstawiać jako krok w stronę ustanowienia postulowanej strefy bezpieczeństwa za swoją południową granicą.

To, że strona unijna jedynie zdawkowo odniosła się do kwestii wolności słowa w Turcji i zupełnie pominęła w rozmowach konflikt turecko-kurdyjski, legitymizuje coraz bardziej autokratyczne władze zarówno za arenie międzynarodowej (podnosząc ich prestiż), jak i wewnętrznej. Ankara zdyskontuje wzmocnienie pozycji w relacjach z UE, przedstawiając je jako sukces i przywrócenie Turcji należnego jej miejsca na arenie międzynarodowej. Ponadto opozycja turecka musi się liczyć z ograniczeniem wsparcia ze strony Zachodu. Sprawa wolności mediów została zasygnalizowana w dokumencie, jednakże ostentacyjne przejęcie kontroli nad największą gazetą opozycyjną w kraju w przededniu szczytu można odbierać jako demonstrację siły ze strony tureckiej.

Perspektywy

Przyjęty program współpracy ma charakter ramowy i wymaga potwierdzenia na szczycie 17 marca. Do szczególnie kontrowersyjnych elementów należą obawy o jego zgodność z obowiązującym prawem (w świetle międzynarodowego prawa uchodźczego), kwestia zniesienia wiz dla Turków (strona unijna podkreśla konieczność wypełnienia 72 szczegółowych warunków wymaganych do wprowadzenia ruchu bezwizowego), a także ocena stanu praworządności i demokracji w Turcji.

Doraźnie ustalenia z Brukseli pozwalają Merkel utrzymać silną pozycję w CDU, gdyż partia nie będzie dążyć do osłabienia swojej przywódczyni ani przed wyborami landowymi 13 marca, ani przed rozstrzygającym szczytem UE 17 marca , przede wszystkim zaś dlatego, że Merkel nie ma realnej konkurencji wewnątrz partii.

Otwartą kwestią pozostaje efektywność realizacji przyjętych założeń, w wymiarze zarówno technicznym, jak i politycznym. Jakiekolwiek próby ograniczenia oferty złożonej Turcji wywołałoby znaczące usztywnienie Ankary, podobnie jak kontrowersyjna w samej Europie pozostaje skala tej oferty. Decydującą kwestią jest możliwość realnego ograniczenia napływu migrantów do Europy – od tego zależeć będzie i wiarygodność Turcji, i pozycja polityczna kanclerz Merkel (w tym przypadku konieczne będzie kontynuowanie działań na rzecz wzmocnienia ochrony strefy Schengen i własnych granic, w tym utworzenia unijnej policji granicznej).

Obecny dialog radykalnie zmienia charakter relacji unijno-tureckich i znacząco podnosi pozycję Turcji. Jednak dotychczasowa strategiczna współpraca staje się zakładnikiem planu walki z kryzysem migracyjnym. Załamanie się wypracowanego w Brukseli planu (obok ewentualnego radykalnego pogorszenia się stanu bezpieczeństwa Turcji w związku z kryzysem w Syrii, napięciami z Rosją i problemami wewnętrznymi) zapowiadałoby głęboki kryzys we wzajemnych relacjach unijno-tureckich.