Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 28.03.2018 www.osw.waw.pl

Szczyt UE–Turcja: współpraca mimo wszystko

Mateusz Chudziak

26 marca w Warnie odbył się szczyt z udziałem przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska, szefa Komisji Europejskiej Jean-Claude'a Junckera oraz prezydenta Turcji Recepa Tayyipa Erdoğana. Gospodarzem szczytu był Bojko Borisow – premier Bułgarii, sprawującej przewodnictwo w UE. Strony uzgodniły kontynuację prowadzonej od końca 2015 roku współpracy w kwestii kryzysu migracyjnego. Ponadto podtrzymano deklaracje o kontynuowaniu tureckiego procesu akcesyjnego. Nie przyjęto natomiast ustaleń w innych kluczowych dla Turcji obszarach, takich jak proces liberalizacji wizowej dla obywateli Turcji podróżujących do UE, a także renegocjacji unii celnej funkcjonującej od 1996 roku.

Komentarz

- Stosunki Turcji i UE formalnie zorganizowane są wokół procesu akcesyjnego trwającego od 1999 roku. W 2005 roku Turcja rozpoczęła formalne negocjacje członkowskie, w których z 35 rozdziałów do tej pory udało się zamknąć tylko jeden. Turecki proces akcesyjny znajduje się w stanie faktycznego zamrożenia, jednocześnie żadna ze stron nie zamierza go zerwać, ponieważ stanowi dla nich wygodną formułę prowadzenia dialogu. Zarazem Unię i Turcję łączą rozbudowane relacje gospodarcze i społeczne: państwa UE mają 42% udziału w całości inwestycji zagranicznych w Turcji, zaś ponad 40% tureckiego eksportu trafia do Unii. Ponadto w państwach UE żyje licząca prawie 5,5 mln osób diaspora turecka.
- Ostatnią fazę stosunków UE-Turcja zdominowała współpraca rozpoczętej w 2015 roku w wyniku kryzysu migracyjnego. Szczyt w Warnie wpisuje się w wykonywanie porozumień zawartych w końcu 2015 roku pomiędzy Brukselą a Ankarą w czasie intensywnych rozmów dotyczących zahamowania niekontrolowanej migracji płynącej przez Turcję do Europy. Wówczas ustalono odmrożenie tureckiego procesu akcesyjnego, a także cykliczne (dwa razy w roku) zwoływanie szczytów turecko-unijnych. Na kolejnych szczytach omawiane są głównie rezultaty współpracy wykonywanej na mocy porozumienia zawartego w marcu 2016 roku. Strona unijna zobowiązała się do przekazania 3 mld euro pomocy dla uchodźców syryjskich przebywających w Turcji w latach 2016–2019 oraz tej samej kwoty w latach 2019–2021. Ponadto wypracowano wspólny mechanizm przekazywania z państw UE osób bez prawa do azylu do Turcji w zamian za Syryjczyków, którym przysługuje takie prawo, co miało ukrócić proceder przemytniczy na Morzu Egejskim.

- Mimo poważnych napięć politycznych i ostrej retoryki obie strony traktują wzajemne relacje w sposób pragmatyczny i prowadzą efektywną współpracę w kluczowych dla siebie sferach. Dla UE kwestią priorytetową jest wykonywanie porozumień mających na celu powstrzymywanie kryzysu migracyjnego. Od momentu wejścia w życie umowy z marca 2016 roku liczba niekontrolowanych przyjazdów migrantów do UE spadła o 97%. Bruksela wypłaciła 1,86 mld euro (62% ustalonej sumy) na realizację 72 projektów pomocowych. Turcja wcześniej zgłaszała zastrzeżenia co do tempa wypłat, a także nienależytego jej zdaniem rozłożenia (większość środków trafia do niezależnych od rządu podmiotów), niemniej uznaje pomoc finansową za istotne odciążenie własnego budżetu. Dla Ankary kluczową kwestią w stosunkach z UE jest podtrzymanie silnych i głębokich więzi gospodarczych.
- Szczyt w Warnie nie przyniósł przełomu w napiętych stosunkach politycznych UE-Turcja. Ich obecny klimat determinują napięcia związane przede wszystkim z faktem, że Ankara od lat realizuje ambitny projekt przebudowy państwa, który pozostaje w kontrze do zachodniego modelu demokracji. W Turcji doszło w ostatnich latach do zahamowania procesu demokratyzacji i poważnego regresu w tej sferze. Tylko od 2016 roku spory dotyczyły braku należytego wsparcia ze strony samej Unii i rządów państw członkowskich dla władz tureckich po nieudanym puczu wojskowym, działalności Partii Pracujących Kurdystanu (PKK) w państwach członkowskich UE oraz przyznawania azylu domniemanym członkom Ruchu Fethullaha Gülena obwinianego przez Ankarę o organizację puczu. Dalsze napięcia związane są z wykorzystywaniem przez Ankarę diaspory tureckiej jako elementu nacisku na poszczególne państwa. Podczas szczytu podniesiono również kwestię tureckich działań na Morzu Egejskim oraz we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. W obu tych przypadkach Turcja prowadzi wrogie działania wobec państw członkowskich UE – Grecji i Cypru (dotyczą one odpowiednio sporów terytorialnych oraz eksploatacji złóż gazu ziemnego). Niepokój Brukseli budzi też turecka operacja Gałązka Oliwna prowadzona w regionie Afrinu na północy Syrii. Turcja przedstawia tę operacje nie tylko jako obronę własnej racji stanu, ale również jako zwalczanie terroryzmu zagrażającego Europie. Sporów wokół tych kwestii nie udało się rozwiązać.
- Obecnie nie ma szans na bliższą współpracę polityczną ani tym bardziej na ożywienie tureckiego procesu akcesyjnego. Turcja i UE są nastawione na kontynuowanie współpracy sektorowej – Unia koncentruje się przede wszystkim na kwestiach migracyjnych, Ankara natomiast będzie w najbliższym czasie zabiegała o renegocjacje unii celnej, która z jej punktu widzenia jest anachroniczna i nie odpowiada potrzebom dynamicznie rozwijającej się w ostatnich dwóch dekadach gospodarki tureckiej. Interesy polityczne i priorytety obu stron pozostają rozbieżne. Turcja nie może spodziewać się poparcia dla jej działań w Syrii i Iraku, jak również rychłego rozwiązania sporu wokół eksploatacji złóż gazu ziemnego przez Cypr (Ankara uznaje złoża za wspólną własność greckiej i tureckiej części wyspy). Z drugiej strony wpływ UE na rozwój sytuacji politycznej i powstrzymanie tendencji autorytarnych w Turcji jest ograniczony. Jednym z nielicznych narzędzi nacisku pozostaje zawieszony proces liberalizacji wizowej. W tej dziedzinie jedną z głównych przeszkód jest szeroka definicja terroryzmu w prawie tureckim, od której Ankara nie zamierza odstąpić (przepisy te są wykorzystywane do walki z opozycją).