Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 29.03.2021 www.osw.waw.pl

UE wobec Turcji – marchewka zamiast kija

Adam Michalski, Krzysztof Strachota

Sprawa napięć pomiędzy Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Turcją była jednym z trzech głównych tematów posiedzenia Rady Europejskiej 25 marca br. W opublikowanym po spotkaniu komunikacie podkreślono m.in. wagę strategicznych relacji pomiędzy tym krajem a wspólnotą oraz odnotowano mającą miejsce w ostatnim czasie poprawę sytuacji. Bruksela zaakcentowała gotowość do zacieśnienia współpracy z Ankarą – deklarując przy tym warunkowy i odwracalny charakter procesu – w kluczowych sprawach dotyczących unii celnej oraz do dialogu na najwyższym szczeblu, m.in. o kwestiach regionalnych i zwalczaniu terroryzmu, a także rozwoju kontaktów międzyludzkich i mobilności. Unia – doceniając kluczową rolę Turcji – zapewniła o dalszym wsparciu dla państw udzielających schronienia uchodźcom syryjskim, co obejmuje kontynuowanie pomocy finansowej oraz rozwój współpracy w sferze ochrony granic, zwalczania nielegalnej migracji i powrotów uchodźców z terenów wspólnoty do Turcji. Potwierdziła też swój udział jako obserwatora w procesie rozwiązywania napięć turecko-cypryjskich oraz wyraziła nadzieję na pozytywny wpływ Ankary na konflikty regionalne (Libia, Syria, Kaukaz Południowy). Stałym elementem „zaniepokojenia" Unii pozostają kwestie swobód demokratycznych (działalności partii politycznych i mediów), rządów prawa oraz praw człowieka. Zaplanowano także organizację wielostronnej konferencji poświęconej wschodniej części Morza Śródziemnego i rewizję zaplanowanych działań w trakcie czerwcowego posiedzenia Rady.

Komentarz

- Niezależnie od strategicznych powiązań i współzależności relacje unijno-tureckie pozostają od lat napięte. Bruksela zarzuca Ankarze m.in. systemowe naruszenia zasad demokracji i rządów prawa oraz krytykuje jej politykę regionalną (m.in. antykurdyjskie operacje w Syrii i zaangażowanie w Libii). Przedmiotem napięć była także kwestia realizacji porozumień dotyczących rozwiązania problemu migracyjnego. W ostatnim roku doszło do serii kolejnych kryzysów w relacjach Turcji z Grecją i Cyprem (spory o przebieg granicy morskiej i dostęp do złóż gazu), a także do incydentów francusko-tureckich na tle domniemanego łamania przez Ankarę embarga na dostawy broni do Libii – w obu przypadkach doszło do angażowania sił zbrojnych stron. Na zły klimat relacji unijno-tureckich wpływają też głębokie napięcia między Ankarą a USA i NATO oraz negatywny stosunek środowisk biznesowych do prowadzonej w kraju polityki gospodarczej. W tym kontekście w przededniu posiedzenia Rady otwarcie podnoszono konieczność przyjęcia twardego kursu wobec Turcji (łącznie ze spekulacjami na temat sankcji), z czym zdawała się ona liczyć – w ostatnich tygodniach ograniczyła agresywne działania na Morzu

Śródziemnym i sygnalizowała gotowość do pewnej liberalizacji polityki wewnętrznej.

- Na tle obaw poprzedzających posiedzenie Rady jej stanowisko prezentuje się nadzwyczaj pozytywnie i koncyliacyjnie. Krytykę Turcji zminimalizowano i *de facto* ograniczono do spraw wewnętrznych, bez precyzowania konkretnych mechanizmów i ram dyscyplinarnych w przypadku zaostrzenia sytuacji politycznej. Dokument akcentuje strategiczne znaczenie tego kraju i jego istotną rolę w polityce regionalnej oraz pomija kwestie kontrowersyjne. Dodatkowo Unia przewiduje odmrożenie lub uruchomienie nowych pozytywnych stymulatorów dla Turcji. Należą do nich powrót do debaty na temat unii celnej oraz gotowość do rozmów na wysokim szczeblu o sprawach ważnych dla Ankary, np. kwestiach zwalczania terroryzmu – co może oznaczać rozmowy o kurdyjskich organizacjach związanych z PKK – czy dotyczących mobilności, co może zapowiadać ułatwienia w ruchu turystycznym pomiędzy UE a Turcją (np. paszporty Coronapas potwierdzające przyjęcie szczepionki na COVID-19). Unia zajęła także wstrzemięźliwą postawę wobec Cypru, czym zasygnalizowała swą rolę jako obserwatora procesu. Wyraźnym postulatem UE jest powstrzymanie się Turcji przed działaniami kontrowersyjnymi, co jest nader korzystne dla Ankary.
- Zasadniczy problem w bieżących relacjach unijno-tureckich – co znalazło żywy oddźwięk w dokumencie i zdaje się tłumaczyć postawę wspólnoty – stanowi kwestia migracyjna. Ankara odegrała kluczową rolę w ograniczeniu kryzysu uchodźczego w 2015 i 2016 r., do czego podstawą było porozumienie turecko-unijne przewidujące m.in. powstrzymanie migrantów w granicach Turcji oraz przyjmowanie nielegalnych migrantów z UE, którzy trafili tam z jej terytorium, w zamian za wsparcie finansowe. Niezależnie od licznych napięć i obopólnych oskarżeń co do realizacji umowy była ona skutecznie egzekwowana do momentu jej wygaśnięcia, tj. do chwili obecnej. Unia staje więc przed koniecznością szybkiego wynegocjowania nowego porozumienia z Turcją w tej kwestii, co jest o tyle istotne, że w kraju tym przebywa ok. 4 mln uchodźców syryjskich bez perspektyw powrotu, sytuacja na Bliskim Wschodzie pozostaje napięta i grozi nowymi exodusami uchodźców, wreszcie: Turcja wielokrotnie groziła odblokowaniem szlaków migracyjnych biegnących do UE. Wskutek tego Bruksela – wpisując się w założenia polityki m.in. Niemiec – zdecydowała się uspokoić konfrontacyjne nastroje w Atenach, Nikozji i Paryżu oraz ograniczyć pole napięć z Ankarą w celu przygotowania gruntu pod nowe porozumienie. Uwzględniając dotychczasowy *modus operandi* Turcji, należy się spodziewać maksymalnego wykorzystywania przez nią chwilowej słabości wspólnoty (m.in. w kontekście niesnasek z Grecją i Cyprem oraz – szerzej – polityki regionalnej), podnoszenia wagi problemu uchodźczego (możliwość kontrolowanych incydentów z udziałem migrantów) i konsekwentnego zabiegania zarówno o korzystne zapisy nowego porozumienia, jak i o systemowe wzmocnienie swojej pozycji w relacjach z UE.