

Turcja i USA – kosztowna normalizacja

Adam Michalski, Karol Wasilewski

25 września prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan spotkał się z przywódcą USA Donaldem Trumpem w Białym Domu. Podczas wizyty podpisano memorandum o strategicznej współpracy w dziedzinie cywilnej energii jądrowej, m.in. przy wykorzystaniu małych reaktorów modułowych (SMR), i osiągnięto porozumienie ws. nabycia przez Turkish Airlines 225 boeingów za ok. 22 mld dolarów. Zawarto też umowę na zakup przez Ankarę amerykańskiego LNG o wartości 43 mld dolarów w ciągu 20 lat. Strony zaakcentowały również poparcie dla jedności i integralności terytorialnej Syrii. Dodatkowo poruszyły sporne tematy, przede wszystkim kwestię sprzedaży Turcji myśliwców F-35, amerykańskich sankcji nałożonych na nią za zakup systemu S-400 od Rosji oraz modernizacji już używanych myśliwców F-16 i nabycia nowych. W tych sprawach nie doszło do przełomu, choć liderzy obu państw podkreślali, że rozmowy zmierzają w dobrym kierunku. Cieniem na ich deklaracjach położyły się słowa Trumpa, że rozwiązanie problemów wymaga ustępstw ze strony Turcji oraz wezwanie przez niego Ankary do zaprzestania importu rosyjskiej ropy naftowej.

Z perspektywy tureckiej spotkanie miało być kulminacją procesu normalizacji stosunków z Waszyngtonem, zapoczątkowanego po objęciu władzy przez Trumpa. Podpisanie kontraktów o dużej wartości miało przekonać go do większych ustępstw. Efekty wizyty Erdoğan nakazują traktować ją jako ważny krok w kierunku naprawy relacji dwustronnych. Ich pełna normalizacja pozostaje jednak niełatwa, a jej tempo będzie najpewniej uzależnione od skłonności Turcji do wypełnienia żądań przywódcy USA.

Pokażny katalog sporów

Stosunki turecko-amerykańskie w ostatniej dekadzie były wyjątkowo napięte (zob. [Katalog sporu. Wizyta szefa dyplomacji Turcji w USA](#)). Największe kontrowersje pomiędzy oboma państwami wywoływała polityka wobec Syrii, zwłaszcza po 2015 r. – pokłosie nawiązania przez Stany Zjednoczone współpracy z syryjskimi Kurdami, najpierw pod postacią Ludowych Jednostek Samoobrony (YPG), a następnie wywodzących się głównie z nich Syryjskich Sił Demokratycznych (SDF). Waszyngton zdecydował się na kooperację z YPG m.in. po fiasku turecko-amerykańskiego programu szkolenia syryjskiej opozycji do walki z Państwem Islamskim (PI). Kurdowie okazali się siłą efektywniejszą i bardziej zdeterminowaną do walki z dżihadystami. Turcja uważała jednak YPG za syryjskie przedłużenie Partii Pracujących Kurdystanu (PKK) – organizacji uważanej za terrorystyczną nie tylko przez samą Ankarę, lecz także Waszyngton. Podnosiła zatem, że amerykański sojusznik współpracuje z terrorystami, godząc tym samym w jej interesy bezpieczeństwa.

Niepokój budziły aspiracje terytorialne syryjskich Kurdów – decydenci w Ankarze obawiali się, że dążenia tej społeczności do budowy autonomii w Syrii rozleją się na południowo-wschodnią część ich państwa.

Drugim poważnym problemem stał się zakup przez Turcję od Rosji systemu obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej S-400 w 2017 r. Waszyngton długo sygnalizował Ankarze, że ta nie powinna zawierać rzeczonyj transakcji, ponieważ wdrożenie systemu w Turcji będzie niosło negatywne konsekwencje dla zintegrowanego natowskiego systemu obrony powietrznej, obejmującego również to państwo. Stany Zjednoczone obawiały się, że dane zbierane przez radary zestawów S-400 będą łatwo dostępne dla Moskwy i zdemaskują właściwości obniżonego wykrycia samolotów F-35. Strona turecka uważała te argumenty za polityczne i twierdziła, że została zmuszona do nabycia S-400 od FR, gdyż sojusznicy nie chcieli sprzedać jej systemu Patriot na interesujących ją warunkach (szczególnie zależało jej na transferze technologii). Gdy nie zrezygnowała ona z umowy z Rosją, pierwsza administracja Trumpa zdecydowała się na bezprecedensowe kroki. Najpierw, w lipcu 2019 r., wykluczyła Turcję z konsorcjum produkującego myśliwiec F-35 i odmówiła jej sprzedaży maszyn. Następnie, w grudniu 2020 r., nałożyła na nią sankcje, w ramach których m.in. zakazem licencji eksportowych technologii i towarów z USA objęto turecką Prezydencję Przemysłu Obronnego, co utrudniło Ankarze dostęp do amerykańskich komponentów wojskowych.

Na stosunki turecko-amerykańskie wpłynęła również odmowa ekstradycji przebywającego na terytorium Stanów Zjednoczonych Fethullaha Gülena – muzułmańskiego kaznodziei oskarżanego przez Ankarę o przeprowadzenie nieudanego zamachu stanu w 2016 r. Wzmacniało to popularne w Turcji teorie spiskowe zakładające, że to zachodni sojusznicy stali za próbą puczu, i przyczyniło się do antyzachodniego zwrotu w polityce zagranicznej państwa. Problem stanowiła też sprawa tureckiego Halkbanku, który rzekomo miał angażować się w omijanie sankcji przeciw Iranowi.

Zabiegi o normalizację

Po objęciu władzy w Waszyngtonie przez drugą administrację Trumpa Turcja rozpoczęła starania o odbudowę relacji z USA – postrzegała bowiem nowego prezydenta jako bardziej otwartego na poszukiwanie rozwiązań niż Joe Biden, który nie przywiązywał dużej wagi do stosunków z tym państwem, a Erdoğan w przedwyborczych wywiadach nazywał dyktatorem.

Istotnym elementem podejścia do Stanów Zjednoczonych stała się Syria, gdzie pod koniec 2024 r. doszło do zmiany reżimu i objęcia sterów państwa przez sojusznicze wobec Ankary ugrupowanie Hajat Tahrir asz-Szam. Prezentowała się ona USA jako kluczowy gracz regionalny, gotowy do udziału w stabilizacji państwa syryjskiego i dążący do jego zjednoczenia w ramach aktualnych granic (zob. *Syryjskie dylematy Turcji: sukces i co dalej?*). Kolejnym krokiem w procesie poprawy relacji dwustronnych było akcentowanie przez Turcję gotowości do wspierania rządu w Damaszku – i Stanów Zjednoczonych – w walce z grupami terrorystycznymi. Chodziło tu nie tylko o postrzegane przez nią jako terrorystyczne ugrupowania kurdyjskie, lecz także o pozostałości PI. Przejawianie przez Ankarę woli zwalczania dżihadystów miało skłonić Waszyngton do porzucenia współpracy z YPG. Było również pomyślane jako sygnał bezpośrednio pod adresem Trumpa – Turcja chciała się w

ten sposób przedstawić jako aktor mogący wspomóc realizację interesów Amerykanów w regionie i umożliwić im zakończenie operacji wojskowej w Syrii (obecnych jest tam ok. 2000 amerykańskich żołnierzy).

W procesie poprawy stosunków bilateralnych ważną rolę odegrał też Tom Barrack – ambasador Stanów Zjednoczonych w Turcji od maja 2015 r. i specjalny wysłannik ds. Syrii. Akcentował on strategiczne znaczenie Ankary jako istotnego sojusznika NATO i potencjalnego partnera USA w stabilizacji Bliskiego Wschodu. Wspierał też negocjacje dotyczące sektora zbrojeniowego, argumentując, że powtórne włączenie Turcji do programu F-35 wzmocni więzi między państwami i pozycję Waszyngtonu w regionie. Dodatkowo w maju br. współtworzył Grupę Roboczą US–Turcja ds. Syrii, która miała poprawić koordynację działań w zakresie bezpieczeństwa i stabilności w ostatnim z tych państw. Ambasador Barrack zrobił dobre wrażenie na tureckich decydentach, wspierając ich wizję integracji sił kurdyjskich z syryjską armią rządową. Kilukrotnie podkreślał przy tym centralną rolę Ankary w walce z PI.

Na polepszenie relacji dwustronnych wpłynęła również postawa Turcji wobec wojny na Ukrainie. Ankara akcentowała swoje wsparcie dla podejmowanych przez Trumpa prób rozwiązania tego konfliktu (zob. [Turcja w świecie Trumpa – na kłopoty Europa?](#)). Starła się prezentować jako mediatorka w negocjacjach pomiędzy Moskwą a Kijowem, a także jako pośredniczka w dialogu Stanów Zjednoczonych z Rosją (w lutym i kwietniu br. przedstawiciele obu państw spotykali się w Stambule). Aby wzmocnić w Waszyngtonie wizerunek konstruktywnego aktora regionalnego, w początkowych tygodniach prezydentury amerykańskiego prezydenta ostrożnie podchodziła do działań Izraela w Strefie Gazy i na Bliskim Wschodzie.

Niełatwa droga do odbudowy sojuszu

Strona turecka dobrze przygotowała się na rozmowy Erdoğan z Trumpem i osiągnęła sukcesy w postaci potwierdzenia przez Amerykanów wspólnej wizji Syrii, zapewnień o woli kontynuowania normalizacji relacji bilateralnych czy sugestii przywódcy USA, że może to nastąpić szybko. Problematiczne dla Ankary jest jednak to, że nie osiągnięto przełomu w najważniejszych kwestiach, zwłaszcza jej powrotu do programu F-35 czy zniesienia amerykańskich sankcji. Turcy z pewnością mieli świadomość, że rozwiązanie tych problemów nie będzie łatwe. Mogła ich jednak zaskoczyć asertywność Trumpa – wskazywanie gotowości do ustępstw w tych sprawach w zamian za niesprecyzowane posunięcia Ankary czy wezwanie do zaprzestania importu rosyjskiej ropy.

Nastawienie przywódcy Stanów Zjednoczonych wskazuje, że dalsze pertraktacje pomiędzy Turcją a USA mogą się okazać skomplikowane. Waszyngton może w nich podnosić argument, że w dwóch newralgicznych kwestiach – sprzedaży myśliwców F-35 i zniesienia sankcji – zamierza restrykcyjnie podchodzić do zapisów sekcji 1245 Ustawy o autoryzacji obrony narodowej na rok fiskalny 2020 (NDAA FY2020) i sekcji 1241 Ustawy o autoryzacji obrony narodowej na rok fiskalny 2021 (NDAA FY2021). Uzależniają one przełom w tych dziedzinach od potwierdzenia przez sekretarzy obrony i stanu (NDAA FY2020 dotycząca F-35) oraz prezydenta (NDAA FY2021 dot. CAATSA) stosownym organom, że Turcja: a) usunęła cały sprzęt i personel S-400, b) sprawiła, że S-400 ani sprzęt pozyskany na jego miejsce nie są obsługiwane ani utrzymywane w tym państwie przez FR, c) złoży gwarancje,

że nigdy nie zakupi S-400 ani jego następców.

Spełnienie tych wymogów stanowiło przedmiot intensywnych negocjacji w ostatnich pięciu latach. W ich trakcie podejście USA ulegało zmianom – przede wszystkim zawężano definicję „posiadania przez Turcję S-400”, na co Ankara i tak nie chciała się zgodzić. Usztywnienie stanowiska Waszyngtonu i powiązanie stawianych przez niego warunków z zakupami przez Turcję rosyjskiej ropy pogorszyłoby pozycję negocjacyjną tej ostatniej.

Od czasu wybuchu wojny na Ukrainie Ankara potroiła import ropy i paliw ropopochodnych z FR (zob. wykres), m.in. w celu ich rafinacji i reeksportu na rynki zagraniczne, w tym do UE. Pozwoliło jej to zaoszczędzić miliardy dolarów na rachunkach za energię dzięki dyskontowanym cenom sprowadzanego surowca (nawet o 5–20 dolarów mniej za baryłkę przy zakupach mieszanki Urals), a jednocześnie generowało zyski ze sprzedaży produktów rafinowanych. Odejście od tego układu oznaczałoby dla Turcji wzrost stawek za paliwa i energię.

Ankara może proponować symboliczne ograniczenie importu rosyjskiej ropy, ale najpewniej będzie sprzeciwiała się całkowitemu zaprzestaniu jej sprowadzania. Porozumienie z USA w sprawie LNG, a także odblokowanie dzięki amerykańskim mediacjom dostaw surowca z irackiego Kurdystanu do Turcji, które zbiegło się w czasie z wizytą Erdoğan w Waszyngtonie, niewiele w tym aspekcie zmienia, gdyż nie poprawią doraźnie sytuacji energetycznej państwa.

Wykres. Turecki import ropy i paliw z Rosji



Źródło: Turecki Urząd Regulacji Rynku Energii, epdk.gov.tr.