

Prezydencja cypryjska a relacje Turcji z Unią Europejską

Szymon Ananicz

Turecka zapowiedź bojkotu prezydencji cypryjskiej w Radzie UE w drugiej połowie 2012 roku jest logiczną konsekwencją polityki Ankary polegającej na nieuznawaniu Republiki Cypru. Dla relacji turecko-unijnych bojkot prezydencji Cypru będzie miał znaczenie negatywne, ale ograniczone i w praktyce nie wpłynie istotnie na ich intensywność w tym okresie. Doraźnym sposobem Unii i Turcji na obejście formalnej przeszkody dla dwustronnych kontaktów wynikających z konfliktu cypryjskiego jest uruchomienie nowego mechanizmu współpracy – tzw. pozytywnej agendy. Sama inauguracja tego mechanizmu nie stanowi jednak dla procesu integracji Turcji z UE przełomu, który będzie mało prawdopodobny bez postępu w uregulowaniu konfliktu cypryjskiego, a także bez zmiany nastawienia państw członkowskich wobec akcesji Turcji do UE.

Znaczenie bojkotu cypryjskiej prezydencji

Z punktu widzenia Turcji bojkot prezydencji Cypru w Radzie UE wpisuje się w turecką politykę nieuznawania Republiki Cypru. Dla Ankary jest to także sposób na obniżenie prestiżu prezydencji cypryjskiej oraz na promocję swojego punktu widzenia na konflikt (zob. Aneks 1). Bojkot ma także służyć wywarceniu presji na Republikę Cypru i UE, by wykazały większą wolę do osiągnięcia porozumienia uwzględniającego tureckie postulaty i by odblokowały proces negocjacji akcesyjnych (zob. Aneks 2).

Wydaje się, że ze względu na ograniczoną rolę przewodnictwa Rady UE w relacjach z państwami trzecimi zamrożenie przez Ankarę kontaktów z prezydencją będzie miało znaczenie głównie symboliczne i nie wpłynie istotnie na intensywność kontaktów Turcji z UE. Większość kontaktów pomiędzy Brukselą i Ankarą odbywa się za pośrednictwem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, zaś spotkań, którym przewodniczy prezydencja w relacjach turecko-unijnych, jest niewiele. Należy do nich konferencja międzyrządowa, której rola polega na otwieraniu i zamykaniu rozdziałów negocjacyjnych. Bojkot wyklucza więc możliwość otwarcia nowych rozdziałów negocjacyjnych (zamknięcie jest i tak niemożliwe ze względu na blokadę nałożoną przez UE jako odpowiedź na turecką odmowę objęcia Republiki Cypru unią celną – zob. Aneks 2). Od 2010 roku żaden rozdział nie został otwarty, a od 2006 żaden rozdział nie został zamknięty, zatem zawieszenie konferencji międzyrządowej na sześć miesięcy w drugiej połowie 2012 roku nie oznacza w tym zakresie istotnej zmiany. Ponadto Turcja prawdopodobnie nie weźmie udziału w nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych, tradycyjnie organizowanym co 6 miesięcy przez prezydencję (tzw. formuła Gymnich), na które była w przeszłości zapraszana przez państwa członkowskie. Znaczenie tego forum dla dwustronnych relacji jest jednak mało istotne.

„Pozytywna agenda” – sposób na „obejście” konfliktu cypryjskiego?

W maju 2012 UE i Turcja zainauguowały nowy mechanizm unijno-tureckiej współpracy – tzw. pozytywną agendę. Jej powołanie jest doraźnym sposobem na ożywienie relacji turecko-unijnych pomimo zamrożenia negocjacji o członkostwie Turcji w UE, a także pomimo tureckiej zapowiedzi bojkotu prezydencji cypryjskiej. W ramach nowego mechanizmu współpracy grupy robocze złożone z przedstawicieli Turcji i Komisji Europejskiej mają pogłębiać relacje w dziedzinach, które objęte są zamrożonymi rozdziałami negocjacyjnymi. Najważniejsze tematy „pozytywnej agendy” to: energetyka, mobilność, migracje, prawa człowieka, reformy polityczne i wymiaru sprawiedliwości, prawa człowieka, relacje handlowe, współpraca w zwalczaniu terroryzmu, a także polityka zagraniczna. Obie strony podkreślają, że współpraca w tym formacie nie jest alternatywą dla negocjacji akcesyjnych. W tym sensie „pozytywna agenda” różni się od modelu uprzywilejowanego partnerstwa promowanego przez państwa przeciwne członkostwu Turcji w UE, który zakładał zaawansowany stopień współpracy turecko-unijnej, wykluczając jednak możliwość przyznania Turcji statusu członka UE. Turcja traktuje „pozytywną agendę” jako forum, na którym może zaprezentować Komisji i całej Unii rezultaty implementacji *acquis communautaire*, którą w ostatnich latach przeprowadzała pomimo zamrożenia negocjacji z UE. W zamierzeniu Ankary ma to zwiększyć przychylność wewnątrz Unii dla odblokowania negocjacji akcesyjnych. Ankara ma też nadzieję, że negocjacje w ramach „pozytywnej agendy” przysłużą się realizacji ważnego priorytetu polityki Turcji wobec UE, tj. zniesieniu obowiązku wizowego dla obywateli tureckich podróżujących do Unii. Ponadto wobec destabilizacji południowego sąsiedztwa Turcji (Syrii i Iraku), a także narastającego napięcia związanego z programem atomowym Iranu Ankarze zależy na udrożnieniu kanałów komunikacji z Unią. Z punktu widzenia Turcji miarą skuteczności nowej formuły będzie przede wszystkim to, czy pomoże ona w odblokowaniu

Powołanie „pozytywnej agendy” jest doraźnym sposobem na ożywienie relacji turecko-unijnych pomimo zamrożenia negocjacji o członkostwie Turcji w UE, a także pomimo tureckiej zapowiedzi bojkotu prezydencji cypryjskiej.

negocjacji oraz czy przybliży perspektywę zniesienia wiz Schengen dla obywateli Turcji. Choć od strony unijnej za „pozytywną agendę” odpowiada Komisja Europejska, to postępek w tych dwóch kwestiach będzie ostatecznie zależeć od stanowiska państw członkowskich UE, w tym od Republiki Cypru.

Niezależnie od bieżących problemów technicznych kluczowym wyzwaniem pozostaje brak woli politycznej wśród części państw członkowskich, by przyłączyć Turcję do UE. Do najbardziej sceptycznych państw zaliczyć można Republikę Cypru (zob. Aneks 2), ale też akcentującą różnice kulturowe Francję (zwłaszcza w okresie rządów Nicolasa Sarkozy'ego) oraz w nieco mniejszym stopniu Niemcy, Austrię i Holandię. W UE rosną także obawy związane ze spowolnieniem – lub regresem – reform demokratycznych w Turcji (m.in. problem wolności mediów, niezawisłości sądów) oraz z kolejną eskalacją konfliktu z kurdyjskimi separatystami. O spadku entuzjazmu i wiary w wejście Turcji do UE można mówić również w ostatnich latach w samej Turcji, co jest efektem zarówno rozczarowania brakiem postępów w negocjacjach akcesyjnych, jak też rosnącej wiary we własne siły i w turecki model reform.

Perspektywy

- Zapowiedziany przez Ankarę bojkot prezydencji cypryjskiej będzie miał ograniczony wpływ na intensywność kontaktów pomiędzy Turcją i UE w drugiej połowie 2012 roku. Kontakty pomiędzy Turcją a UE będą kontynuowane za pośrednictwem tradycyjnych kanałów, gdzie Unia będzie reprezentowana przez Komisję Europejską i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych.
- Można się spodziewać, że w trakcie prezydencji Cypru Turcja i Republika Cypru będą prowadzić kampanie lobbujące w UE w celu promocji swoich punktów widzenia na konflikt. Istnieje też możliwość, że będą się one domagać od państw członkowskich zajęcia stanowiska w kwestiach związanych z konfliktem. Oznaczałoby to ryzyko, że konflikt zaszkodzi nie tylko relacjom Turcji z UE jako całością, ale także Turcji z państwami członkowskimi, które dotychczas nie angażowały się w kwestię cypryjską.
- Po kilkuletnim okresie zastoju w stosunkach Turcji z UE, w pierwszej połowie 2012 roku nastąpiło ożywienie związane z inauguracją „pozytywnej agendy” – nowego, równoległego wobec negocjacji akcesyjnych formatu współpracy turecko-unijnej. Sama inauguracja „pozytywnej agendy”, choć wprowadza nowy impuls do dwustronnych relacji, nie stanowi jednak przełomu na drodze do integracji Turcji z UE, która będzie mało prawdopodobna bez postępu w kwestii cypryjskiej oraz bez zmiany stanowiska państw członkowskich odnośnie do przyjęcia Turcji do UE.
- Brak perspektyw postępu w uregulowaniu konfliktu cypryjskiego (w tym objęcia przez Turcję Republiki Cypru unią celną) przekłada się na brak perspektyw odblokowania negocjacji o członkostwo Turcji w UE. Dlatego w nadchodzących 2-3 latach Ankara będzie się skupiać na uzyskaniu od UE zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Turcji. Z punktu widzenia Ankary ważnym sprawdzianem przydatności „pozytywnej agendy”, będzie to, czy przyczyni się ona do liberalizacji reżimu wizowego dla Turcji.

ANEKS 1

Istota konfliktu cypryjskiego

Konflikt cypryjski rozpoczął się w 1974 roku, kiedy grecka junta wojskowa postanowiła przyłączyć Cypr do Grecji. W odpowiedzi, powołując się na traktat gwarancyjny z 1960 roku, który nakładał na Ankarę współodpowiedzialność za bezpieczeństwo Cypru, Turcja dokonała inwazji wojskowej na północną część wyspy, opanowując ok. 37% jej terytorium. Z terenów tych wysiedlona została ludność grecka (ok. 160–180 tys. osób). Z południa natomiast przybyła ludność turecka (ok. 45 tys. osób)¹. W 1983 roku „turecka” część wyspy ogłosiła powstanie niepodległej Tureckiej Republiki Północnego Cypru (TRPC). Dotychczas uznawała ją jedynie Turcja, która wzięła na siebie rolę protektora broniącego interesów TRPC na arenie międzynarodowej. Społeczność międzynarodowa uznaje Republikę Cypru za prawowitego reprezentanta całej wyspy, zaś TRPC za terytoria należące do Republiki Cypru, ale znajdujące się pod turecką okupacją. W Republice Cypru mieszka obecnie ok. 860 tys. osób², zaś na Cyprze Północnym ok. 90 tys.³

¹ <http://www.prio-cyprus-displacement.net/default.asp?id=245>

² Służba statystyczna Republiki Cypru
<http://www.mof.gov.cy/mof/cystat/statistics.nsf/All/C8E202ADA56BC0C2C2257A0900344F69?OpenDocument&sub=1&sel=1&e=&print>

³ “Demographic report 2009”, Służba statystyczna Republiki Cypru.

Ta ostatnia liczba nie obejmuje jednak Turków, którzy osiedlili się na wyspie po 1974 roku. Ich liczbę ocenia się na ok. 160 tys.⁴ Nienaruszalności granic tureckiej części broni armia Turcji. Wedle szacunków obecnie przebywa na wyspie ok. 30–40 tys. tureckich żołnierzy. Obie części oddzielone są tzw. zieloną linią monitorowaną przez ONZ.

W ciągu niemal 40 lat, które upłynęły od tureckiej inwazji, obie społeczności zamieszkujące wyspę oraz aktorzy zewnętrzni podejmowali liczne próby zjednoczenia wyspy. Dążono do utworzenia federacji z wyraźnie zaznaczoną dwudzielnością państwa. Wariant uznania secesji TRPC, choć akceptowalny dla strony tureckiej, nie był do przyjęcia ani dla cypryjskich Greków, ani dla społeczności międzynarodowej. W negocjacjach zjednoczeniowych główne kwestie sporne to: przyszły status wyspy, przyszły system rządów, restytucja mienia wysiedlonych Greków, kwestie bezpieczeństwa, w tym stacjonowania tureckiego wojska na wyspie, a także kwestia obywatelstwa Turków osiedlonych na wyspie po inwazji tureckiej (strona grecka uznaje ich za nielegalnych imigrantów).

Dotychczas najbardziej wszechstronną propozycją zjednoczenia wyspy był tzw. plan Annana z 2004 roku, który uzyskał poparcie społeczności międzynarodowej, w tym głównych państw zaangażowanych, tj. Turcji i Grecji. W założeniu plan miał zostać przyjęty w referendum, co umożliwiłoby wejście całego Cypru do UE. Wbrew przewidywaniom większości państw UE plan został przyjęty w referendum w części tureckiej, ale odrzucony przez cypryjskich Greków. W rezultacie do UE włączona została tylko grecka część Cypru.

Od 2008 roku trwa kolejna seria rozmów pokojowych pod patronatem sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-moona. Negocjacje są prowadzone zgodnie z zasadą „dopóki wszystko nie jest uzgodnione, nic nie jest uzgodnione”. Dlatego, pomimo zbieżności stanowisk w szeregu ważnych kwestii, w tym statusu wyspy i przyszłego systemu rządów, częściowe rozbieżności w pozostałych kwestiach uniemożliwiają zawarcie całościowego porozumienia. Szczególnie trudnym problemem jest uzgodnienie warunków restytucji greckiego mienia pozostawionego w północnej części wyspy w wyniku wysiedleń⁵. Trudną kwestią sporną jest też przyszły status Turków, którzy osiedlili się na północy Cypru po 1974 roku, a także rola Turcji w polityce bezpieczeństwa wyspy. Rozbieżność stanowisk i brak zdolności osiągnięcia kompromisu (pomimo ponad stu rund negocjacyjnych w ciągu czterech lat) nie daje perspektyw na rychłe zakończenie sporu⁶.

W ostatnim czasie do tradycyjnych kwestii spornych pomiędzy Turcją a Cyprem dołączył spór o prawo do poszukiwania i wydobycia surowców energetycznych znajdujących się w dnie morskim wokół wyspy. W 2011 roku w wyłącznej strefie ekonomicznej (WSE) Republiki Cypru odkryto duże złoża gazu (szacowane na 180–280 miliardów metrów sześciennych). Turcja od początku sprzeciwiała się poszukiwaniom i wydobyciu surowców w cypryjskiej WSE argumentując, że wytyczenie strefy i warunki eksploatacji są dopiero przedmiotem ustaleń i że do bogactw naturalnych wyspy prawo mają wszyscy jej mieszkańcy, czyli także i cypryjscy Turcy⁷. Ankarą starała się wywrzeć presję na Cypr, m.in. sugerując użycie marynarki wojennej w celu przerwania prac wydobywczych.

⁴ Dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Cypru <http://www.mfa.gov.cy>

Według danych TRPC w 2009 roku na jej terytorium przebywało prawie 300 tys. osób, włączając turystów “2011 Genel Nufus ve Konut sayımı Kesin Olmayan De-Facto Sonuçları” <http://www.devplan.org/Frame-tr.html>

⁵ Zob. „Report of the Secretary-General on his mission of good offices” 12.03.2012,

http://www.uncyprustalks.org/nqcontent.cfm?a_id=2486&tt=graphic&lang=11

Obszary, które znajdują się obecnie pod kontrolą turecką, były przed inwazją w 80 proc. zasiedlone przez ludność grecką.

⁶ O niskim prawdopodobieństwie osiągnięcia porozumienia świadczyć mogą zapowiedzi Ban Ki Moona o wycofaniu się z mediacji pomiędzy cypryjskimi Turkami a Grekami.

⁷ Choć prezydent Republiki Cypru zapowiedział, że w przyszłości cypryjscy Turcy będą korzystać z dobrodziejstw zasobów surowcowych, Turcy pozostają nieprzekonani, “Speech of the President of the Republic of Cyprus Mr. Demetris Christofias at the 66th session of the United Nations General Assembly in New York”, 22 September 2011, www.presidency.gov.cy, International Crisis Group “Aphrodite’s Gift: Can Cypriot Gas Power a new dialogue?” Europe Report No 216, 2 kwietnia 2012, s. 4.

ANEKS 2

Wpływ konfliktu cypryjskiego na relacje Turcji z UE

Od dekad integracja z Unią Europejską należała do priorytetów tureckiej polityki zagranicznej. Ankarę postrzega UE jako ważne źródło społecznej, gospodarczej i politycznej modernizacji. Dla obecnego rządu Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), który jest u władzy w Turcji od 2002 roku, integracja z UE stała się ważnym źródłem wewnętrznej i międzynarodowej legitymizacji (zwłaszcza wobec początkowych podejrzeń o islamistyczną agendę), a także służyła jako uzasadnienie przeprowadzenia szeregu strukturalnych reform, w tym dotyczących ograniczenia roli armii w życiu publicznym. Od 2005 roku głównym punktem agendy unijno-tureckiej są negocjacje Turcji o członkostwo w UE. Jednak ze względu na konflikt cypryjski oraz brak woli politycznej części państw członkowskich (zwłaszcza Francji), aby przyjąć Turcję, negocjacje znalazły się w impasie wkrótce po ich rozpoczęciu. Zamrożenie negocjacji przez UE negatywnie rzutuje na całość relacji pomiędzy Ankarą a Brukselą i w ciągu ostatnich kilku lat przyczyniło się do zmniejszenia politycznego i społecznego poparcia dla integracji z UE w Turcji.

Bezpośrednią przyczyną zamrożenia negocjacji akcesyjnych jest blokada nałożona w 2006 roku przez UE na 8 rozdziałów negocjacyjnych oraz decyzja Unii o niezamykaniu żadnego innego rozdziału (dodatkowo Cypr zablokował 6, a Francja 5 rozdziałów). Unia uzasadnia tę decyzję niewywiązaniem się Turcji z zobowiązania zawartego w protokole do turecko-unijnej unii celnej, który nakłada na Turcję obowiązek objęcia nowych państw członkowskich UE (w tym Republiki Cypru) turecko-unijną unią celną. Turcja nie zgadza się jednak na otwarcie portów morskich i lotniczych dla jednostek cypryjskich, co jest pogwałceniem zobowiązań zawartych w protokole.

Ankara deklaruje gotowość otwarcia portów, pod warunkiem że Unia zrealizuje polityczną obietnicę dotyczącą zniesienia embarga na handel z północnym Cyprzem w zamian za przyjęcie Planu Annana. Jednak po akcesji Republiki Cypru Nikozja zawetowała możliwość zniesienia embarga, twierdząc, że byłoby to niemal równoznaczne z uznaniem przez Unię TRPC oraz że zmniejszyłoby motywację części tureckiej do zawarcia kompromisu¹. Z punktu widzenia Ankarę wypełnienie dodatkowego protokołu bez perspektywy zniesienia z TRPC embarga byłoby jednostronnym ustępstwem, nie tylko sprzecznym z interesami Turcji i TRPC, ale także trudne do przeprowadzenia pod względem politycznym².

Konflikt cypryjski wpływa negatywnie nie tylko na negocjacje akcesyjne, ale także na inne obszary współpracy turecko-unijnej. Jako przykład podać można blokowanie przez Cypr udziału Turcji w niektórych inicjatywach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym udziału Turcji w Europejskiej Agencji Obrony (pomimo uczestnictwa innego byłego członka Unii Zachodnio Europejskiej – Norwegii)³. Fiasko dotychczasowych prób zjednoczenia wyspy, a także nieprzejednana pozycja stron konfliktu nie dają perspektyw na przełamanie impasu w relacjach turecko-unijnych w bliskiej przyszłości.

¹ 11 grudnia 2006 roku Rada UE zdecydowała o zablokowaniu 8 rozdziałów negocjacji akcesyjnych Turcji: swobodny przepływ towarów, prawo do zakładania działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług, usługi finansowe, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo, polityka transportowa, unia celna, stosunki zewnętrzne.

² W publicznych wystąpieniach premier Recep Tayyip Erdoğan wielokrotnie deklarował, że wyklucza możliwość objęcia Republiki Cypru unią celną. Trudno byłoby mu się z tej deklaracji wycofać.

³ Cypr blokuje udział Turcji w EAO w odpowiedzi na wetowanie przez Ankarę udziału Cypru w posiedzeniach UE-NATO. Szerzej w: G. Chappell, M. Terlikowski, „Turcja w Sojuszu Północnoatlantyckim i jej stanowisko wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej”, *Sprawy Międzynarodowe*, 2011, nr 4, s.27.



Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa

e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpia monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:
Adam Eberhardt,
Krzysztof Strachota

Redakcja: Anna Łabuszewska,
Katarzyna Kazimierska

Skład: Wojciech Mańkowski