



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 61 (669) • 21 kwietnia 2010 • © PISM

Redakcja: Łukasz Adamski, Jacek Foks (redaktor naczelny), Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondak (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszewicz

Wpływ działań dyplomatycznych Turcji na relacje z UE

Adam Szymański

Turcja podjęła w bieżącym roku działania dyplomatyczne mające przyczynić się do postępów w procesie przedakcesyjnym. Służyły temu liczne wizyty przedstawicieli Turcji w państwach Unii i polityków europejskich w Ankarze. Choć nie doprowadzą one do zmiany nieprzychylnego stanowiska niektórych członków Unii wobec tureckiej akcesji, to jednak mogą tworzyć korzystne uwarunkowania dla prowadzenia negocjacji członkowskich. Najprawdopodobniej nie wystarczy to jednak do przyspieszenia rozmów – z uwagi na problemy wewnętrzne i zewnętrzne tego państwa.

Turcja zacieśniała w ostatnich kilku latach stosunki z Rosją i bliskowschodnimi sąsiadami – Iranem, Irakiem i Syrią. Nie przestała jednak traktować priorytetowo relacji z Unią Europejską. Podjęła w tym roku działania dyplomatyczne mające ożywić proces negocjacji akcesyjnych. Czołowi tureccy politycy spotykali się w ostatnich miesiącach z przedstawicielami Komisji Europejskiej oraz ważnych z punktu widzenia Turcji państw członkowskich. Od lutego br. premier Recep Tayyip Erdoğan złożył wizyty w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i we Francji. Minister spraw zagranicznych Turcji Ahmet Davutoglu spotkał się w Ankarze z wiceministrem spraw zagranicznych Grecji Dimitrisem Droutsasem. Ustalono wówczas, że w maju dojdzie do wizyty Erdoğan w Atenach. Tureckie działania objęły też Polskę – minister ds. UE i główny negocjator Egemen Bağış odwiedził pod koniec marca Warszawę. Z kolei w Turcji przebywali przedstawiciele Niemiec – minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle (styczeń) oraz kanclerz Angela Merkel (marzec). Wizytę w Ankarze w marcu złożył także komisarz ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa Stefan Füle.

Znaczenie wizyt. Cele tureckich działań różnią się w zależności od ich adresata. W przypadku członków Unii, którzy są przychylni tureckiej akcesji (np. Hiszpania, Polska i Wielka Brytania) chodzi o utrzymanie ich poparcia, toteż tureccy politycy zapewniali o kontynuacji wysiłków na rzecz osiągnięcia nadrzędnego celu – członkostwa w UE. Oprócz tego Turcji zależy na mobilizacji zwolenników tureckiej akcesji do bezpośredniego wspierania negocjacji, szczególnie w przypadku państw sprawujących lub mających niedługo sprawować prezydencję w Radzie UE. Chodzi też o wsparcie pośrednie, na przykład zwalczanie stereotypowego postrzegania Turcji, które jest przeszkodą w jej postępach na drodze do UE. Przywódcy państw przychylnych tureckiej akcesji potwierdzali swoje poparcie i deklarowali pomoc. W podobnym tonie wypowiadał się komisarz Füle.

Inne znaczenie mają spotkania z przedstawicielami państw niechętnych członkostwu Turcji w UE (Francja, Niemcy) lub zgłaszających zastrzeżenia (Grecja). Tureckie próby nakłonienia ich do zmiany stanowiska nie przyniosły rezultatów. Wizyty Merkel w Ankarze i Erdoğan w Paryżu potwierdziły, że Niemcy i Francja opowiadają się wciąż raczej za niesprecyzowanym „uprzywilejowanym partnerstwem” aniżeli członkostwem Turcji. Nie zmieniają tego warunkowane koniecznością uwzględnienia stanowiska koalicyjnej FDP zapewnienia niemieckiej kanclerz o respektowaniu zasady *pacta sunt servanda* (łączone zresztą z podkreśleniem, że wynik negocjacji jest sprawą otwartą). Nie ma też dużego znaczenia nieco łagodniejszy ostatnio ton wypowiedzi Nicolasa Sarkozy'ego, który unikał mówienia o uprzywilejowanym partnerstwie w związku z wizytą Erdoğan i chęcią utrzymania względnie poprawnych stosunków. Po tych spotkaniach można wręcz mówić o zbliżeniu stanowisk Francji i Niemiec. Oba państwa nie sprzeciwiają się kontynuacji negocjacji akcesyjnych, ale skłaniają się do budowy specjalnego partnerstwa z Turcją, obejmującego obszary negocjacyjne nieprzesądzające o ak-

cesji (a więc z pominięciem kluczowych dziedzin, np. polityki rolnej czy gospodarczej i walutowej).

Turcja chce dzięki wizytom doprowadzić do poprawy atmosfery we wzajemnych relacjach, która też ma znaczenie dla nastawienia państw UE do tureckiej kandydatury. Jest to możliwe z jednej strony poprzez zacieśnianie relacji w dziedzinach, w których występuje zbieżność interesów. Spotkania tureckich polityków z przedstawicielami Francji, Niemiec i Grecji potwierdziły znaczenie przede wszystkim wzajemnych kontaktów gospodarczych oraz stanowiły okazję do zarysowania perspektyw ich rozwoju, m.in. w energetyce, projektach infrastrukturalnych, transporcie czy telekomunikacji. Z drugiej strony poprawie atmosfery miało służyć podkreślanie podczas spotkań chęci rozwiązania kwestii spornych. W relacjach turecko-francuskich problemem jest negatywne postrzeganie Turków przez Francuzów. Wizyta Erdoğan w Paryżu odbywała się na zakończenie sezonu tureckiego we Francji, na który składało się około 600 imprez kulturalnych, mających poprawić wizerunek Turcji. Pobyt Merkel w Ankarze był okazją do zbliżenia stanowisk m.in. w kwestiach integracji tureckich migrantów oraz wiz dla tureckich przedsiębiorców, studentów, naukowców i artystów. Wyjaśniono nieporozumienia związane z edukacją młodzieży pochodzenia tureckiego w Niemczech, a niemiecka kanclerz nie wykluczyła przyznawania osobom z wymienionych grup długoterminowych wiz. Przesądzone zawarcie porozumienia o strategicznym partnerstwie w czasie wizyty Erdoğan w Atenach może przyczynić się do łagodzenia sporów terytorialnych. Pomoże też rozwiązywać problemy respektowania praw mniejszości greckiej w Turcji i tureckiej w Grecji, wpływające również negatywnie na negocjacje akcesyjne.

Problemy wewnętrzne i zewnętrzne Turcji. Turcja będzie wykorzystywać poprawę relacji z państwami niechętnymi jej akcesji oraz to, że Niemcy i Francja nie sprzeciwiają się kontynuacji negocjacji, do prób ożywienia rozmów o członkostwie w UE. Może to okazać się jednak trudne z uwagi na nierozwiązane problemy wewnętrzne i zewnętrzne Turcji na drodze do UE.

Rządząca Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) przygotowuje pakiet zmian konstytucyjnych. Jednak nie spełni on oczekiwań UE, jeśli nie będzie efektem porozumienia między różnymi siłami politycznymi. Ewentualne referendum zamieniłoby się wówczas w plebiscyt poparcia dla AKP. Ponadto w obecnej postaci pakiet – obok ważnych zmian, jak na przykład wprowadzenia instytucji ombudsmena – zawiera kontrowersyjne poprawki mogące m.in. nadmiernie wzmocnić władzę wykonawczą kosztem wymiaru sprawiedliwości. Poza tym proponowane przez AKP zmiany nie uwzględniają unijnych postulatów obniżenia dziesięcioprocentowego progu wyborczego oraz respektowania wolności słowa i praw mniejszości religijnych.

Niewielkie są szanse na rozwiązanie bardzo ważnych dla postępów w negocjacjach akcesyjnych kwestii cypryjskiej oraz problemu normalizacji relacji Turcji z Armenią. Turcja nie zgadza się nadal na otwarcie portów i lotnisk dla samolotów i statków z Republiki Cypryjskiej. Wskazuje, że UE nie wywiązała się z zobowiązania przerwania izolacji gospodarczej północnej części Cypru. To powoduje, że nadal nie można otworzyć ośmiu rozdziałów negocjacyjnych i zamknąć żadnego z 34 obszarów. Pomocne byłoby pozytywne zakończenie rozmów między liderami Greków i Turków cypryjskich na temat zjednoczenia Cypru, trwających z przerwami od września 2008 r. Nie przyniosły one jednak dotychczas rezultatów, a ich kontynuacja rysuje się niepewnie, gdyż kwietniowe wybory prezydenckie w północnej części Cypru wygrał kontrkandydat obecnego lidera Turków cypryjskich Mehmeta Alego Talata – Derviş Eroğlu. Jest on mniej skłonny do kompromisu niż Talat i opowiada się za utworzeniem konfederacji.

Mało prawdopodobna jest również szybka ratyfikacja przez Turcję i Armenię dwóch protokołów o ustanowieniu i rozwoju stosunków dyplomatycznych, podpisanych w Zurychu w październiku 2009 r. Turcja, z uwagi na swe relacje z Azerbejdżanem, jako warunek ratyfikacji nadal przyjmuje osiągnięcie akceptowalnego dla strony azerskiej rozwiązania konfliktu w Górskim Karabachu. Choć armeński Trybunał Konstytucyjny uznaje zgodność protokołów z konstytucją, to jednak podnosi kwestię uznania masakry Ormian z lat 1915-16 za ludobójstwo. Ratyfikacji dokumentów nie ułatwiają rezolucje przyjęte ostatnio przez komisję spraw zagranicznych amerykańskiej Izby Reprezentantów oraz szwedzki parlament. Wspomniane wydarzenia określono w nich mianem ludobójstwa, co usztywniło stanowisko Turcji w kwestii porozumienia z Armenią.

Brak rozstrzygnięć w powyższych sprawach stawia w trudnej sytuacji unijnych zwolenników tureckiej akcesji, bowiem nie pozwala im na skuteczne przekonywanie sceptycznych państw do członkostwa Turcji. Krajom niechętnym akcesji daje z kolei mocne argumenty wspierające ich stanowisko, które były wyraźnie wysuwane również w czasie ostatnich wizyt (zwłaszcza kwestia cypryjska). Polska powinna nadal utrzymywać poparcie dla tureckich aspiracji, kierując się zasadą równego traktowania wszystkich kandydatów do członkostwa.