

MATERIAŁY – PRZEGLĄDY – KOMENTARZE

PRZEMYSŁAW OSIEWICZ

Poznań

Turecja na drodze do członkostwa w UE: uwarunkowania, przebieg oraz perspektywy negocjacji akcesyjnych

Wprowadzenie

Kolejne rozszerzenia Unii Europejskiej budzą zainteresowanie zarówno państw kandydujących, jak również państw członkowskich. Grupa sześciu państw założycielskich została w ciągu pięćdziesięciu lat poszerzona o kolejnych 21. W tej chwili Unia Europejska liczy 27 państw, jednak perspektywa włączenia wszystkich państw europejskich w proces integracji europejskiej wydaje się nadal bardzo odległa. Obecnie najbardziej zaawansowane negocjacje prowadzone są z Chorwacją oraz Turcją. O ile jednak wizja chorwackiego członkostwa wydaje się być przesądzona, o tyle plan przyłączenia Turcji do UE budzi wiele kontrowersji. Chociaż negocjacje członkowskie zostały oficjalnie otwarte 3 października 2005 roku, kończąc wieloletni okres bezskutecznych starań ze strony kolejnych tureckich rządów, nic nie pozwala określić nie tylko możliwej daty ich zamknięcia, ale nawet przesądzić o ewentualnym sukcesie rozmów.

Przeciwnicy tureckiej akcesji najczęściej wskazują na szereg nieuregulowanych kwestii międzynarodowych, wśród których na pierwszy plan wysuwa się z pewnością nadal nieuregulowana kwestia cypryjska. Natomiast wśród problemów wewnętrznych najczęściej wymienia się kwestię kurdyjską, odmienną kulturą i wyznaniową, zagrożenie terroryzmem oraz coraz większy wpływ islamu na politykę państwa. Z kolei zwolennicy członkostwa dla Turcji przekonują, iż UE potrzebuje Turcji, z jej silną pozycją na Bliskim Wschodzie oraz korytarzami tranzytowymi surowców energetycznych, by mogła stać się w pełni światowym graczem, zdolnym skutecznie konkurować ze Stanami Zjednoczonymi czy Chińską Republiką Ludową.

Ze względu na liczne argumenty za i przeciw przystąpieniu Turcji do Unii Europejskiej, nie ulega wątpliwości, że prowadzone negocjacje członkowskie stanowią obszerny i interesujący materiał analityczny. Na uwagę zasługuje zwłaszcza przebieg samych rokowań, który, ze względu na wymienione wcześniej uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne, w znacznym stopniu odbiega od wcześniej prowadzonych procesów akcesyjnych. Aktualnie rozważane są rozmaite scenariusze od pełnoprawnego członkostwa poczynając, a na uprzywilejowanym partnerstwie, jako substytucie członkostwa, kończąc.

W niniejszym artykule zaprezentowane zostały tło historyczne stosunków Turcji z EWG/UE, przebieg negocjacji akcesyjnych w latach 2005–2009, uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne negocjacji, a także możliwe scenariusze średnioterminowe (5-letnie).

Uwarunkowania historyczne

Ustanowienie republiki w 1923 roku oraz liczne reformy społeczno-polityczne zainicjowane przez Mustafę Kemala (Atatürk) zdeterminowały prozachodnią orientację Turcji¹. Turcja tuż po zakończeniu II wojny światowej, z racji swego strategicznego położenia, stała się atrakcyjnym partnerem zarówno dla zachodnich aliantów, jak i dla Związku Radzieckiego. Zręczna gra dyplomatyczna połączona z pomocą wojskową i gospodarczą zdecydowała o włączeniu Turcji do grona najbliższych sojuszników Stanów Zjednoczonych, a tym samym państw Europy Zachodniej. Na wymierne efekty współpracy nie trzeba było długo czekać. Już w 1949 roku Turcja została członkiem założycielem Rady Europy, a rok później wysłała swe wojska przeciwko komunistom w Korei.

Historia kontaktów pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą/Unią Europejską i Turcją sięga początków procesu integracji europejskiej w latach pięćdziesiątych XX wieku. Pierwszym wymiernym efektem współpracy EWG i Turcji stało się podpisanie układu stowarzyszeniowego w 1963 roku, znanego również pod nazwą układu ankarskiego (ang. *the 1963 Ankara Agreement*)². Proces stowarzyszenia miał być trójfazowy: faza początkowa, przejściowa oraz końcowa. Faza końcowa miała zakończyć się podpisaniem układu o unii celnej z Turcją oraz dostosowaniem Turcji do założeń Wspólnej Polityki Rolnej (CAP). Nie wykluczono również możliwości przyznania Turcji w przyszłości pełnego członkostwa w EWG³. Jednakże prace nie przebiegały zgodnie z harmonogramem zatwierdzonym w 1963 roku głównie z powodu zapóźnienia gospodarczego Turcji. Protokół do układu stowarzyszeniowego, zakładający rozpoczęcie fazy przejściowej i stopniową liberalizację we wzajemnych stosunkach handlowych, został podpisany dopiero w 1972 roku⁴. Jak się miało niebawem okazać, implementacja postanowień protokołu trwała ponad dwadzieścia lat.

Zacieśnienie współpracy pomiędzy Turcją a EWG uniemożliwiały przede wszystkim napięte stosunki grecko-tureckie. Oba państwa posiadały rozbieżne interesy, zwłaszcza w przypadku kwestii cypryjskiej. Kolejne kryzysy, na przykład w 1964 i 1967 roku,

¹ Więcej na temat życia oraz poglądów politycznych założyciela Republiki Turcji zob. A. Jevakhoff, *Kemal Atatürk*, Warszawa 2004; P. Kinross, *Atatürk: The Rebirth of a Nation*, London 2003; B. Lewis, *Narodziny nowoczesnej Turcji*, Warszawa 1972. Ciekawy, inny punkt widzenia na współczesne konsekwencje przemian politycznych i społecznych w Turcji w XX wieku przedstawił Max Cegielski – zob. M. Cegielski, *Oko świata. Od Konstantynopola do Stambułu*, Warszawa 2009.

² E. F. Keyman, Z. Öniş, *Turkish Politics In a Changing World: Global Dynamics and Domestic Transformations*, Istanbul 2007, s. 83.

³ Ibidem.

⁴ W układzie stowarzyszeniowym zaplanowano zakończenie fazy wstępnej i rozpoczęcie fazy przejściowej na rok 1970.

stanowiły poważne wyzwanie polityczne dla państw członkowskich EWG, a także zagrażały trwałości południowej flanki NATO. Apogeum przypadło na lipiec 1974 roku, gdy po nieudanym prawniczym zamachu stanu na Cyprze, turecki rząd podjął decyzję o przeprowadzeniu interwencji militarnej celem przywrócenia porządku konstytucyjnego na wyspie. Zarówno desant wojsk tureckich, jak i późniejsze decyzje odnośnie politycznej przyszłości Cypru, zakładające faktyczny podział terytorium wyspy pomiędzy Greków cypryjskich i Turków cypryjskich, spotkały się z ostrą krytyką ze strony społeczności międzynarodowej. Jednym z jej przejawów była całkowita izolacja przedstawicieli społeczności Turków cypryjskich, a także ograniczenie współpracy z Turcją ze strony jej dotychczasowych sojuszników, ze Stanami Zjednoczonymi na czele⁵.

Inną przyczynę wyraźnego spowolnienia rozwoju współpracy EWG i Turcji stanowiły dwa kryzysy paliwowe z 1973 oraz 1979 roku, które wzmacniały tendencje protekcyjnistyczne zarówno w państwach członkowskich, jak i w Turcji⁶. Dodatkowy, równie istotny wpływ na zahamowanie zacieśniania współpracy z EWG miała napięta sytuacja wewnętrzna w Turcji. Niemalże przez całą dekadę lat siedemdziesiątych państwem wstrząsały liczne kryzysy polityczne oraz zamachy terrorystyczne ze strony dwóch rywalizujących grup – lewicy oraz skrajnej prawicy⁷. Sytuację w państwie udało się opanować dopiero po 12 września 1980 roku, gdy władzę w wyniku zamachu stanu przejęła armia. Tym samym, po raz trzeci w historii Turcji, wojskowi zdecydowali się na bezpośrednią interwencję celem zabezpieczenia republikańskich podstaw państwa⁸. Ze względu na niedemokratyczny sposób wyłonienia nowych władz, Turcja nie mogła liczyć na polityczne wsparcie ze strony państw EWG. Ponadto, zarówno generał Kenan Evren, który został prezydentem, jak i nowy rząd musieli skupić się przede wszystkim na opanowaniu sytuacji wewnętrznej oraz zmianie konstytucji. Nowa konstytucja została zatwierdzona w drodze referendum w 1982 roku (frekwencja wyniosła 90 procent, z tego 92 procent zaakceptowało tekst konstytucji), natomiast pierwsze wybory to Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji zostały przeprowadzone rok później⁹. W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych, w wyniku narastającego napięcia zimnowojennego, ponownie wzrosło znaczenie Turcji dla państw zachodnich. Wpłynęło to również korzystnie na intensyfikację współpracy pomiędzy państwami EWG a Turcją.

Wzrost zainteresowania Turcją jako partnerem politycznym i handlowym, zaowocował złożeniem przez turecki rząd pierwszego formalnego wniosku o przyjęcie do grona państw członkowskich. Stosowny dokument został przesłany przez rząd Turguta

⁵ Więcej na temat kwestii cypryjskiej zob. P. Osiewicz, *Pokojowa regulacja kwestii cypryjskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Toruń 2008.

⁶ W. Asbeek Brusse, R.T. Griffiths, *Good Intentions and Hidden Motives: Turkey – EU Relations in a Historical Perspective*, w: R.T. Griffiths, D. Özdemir (red.), *Turkey and the EU Enlargement: Processes of Incorporation*, Istanbul 2004, s. 20.

⁷ Więcej zob. J. S. Łątka, *Ognie nad Bosforem*, Warszawa 1986.

⁸ Wcześniej armia przeprowadziła podobne zamachy stanu w latach 1960 i 1971. Więcej zob. B. Nitecka-Jagiello, *Polityka nad Bosforem*, Warszawa 1981; H. Poulton, *Top Hat, Grey Wolf and Crescent: Turkish Nationalism and the Turkish Republic*, London 2006, s. 130–180.

⁹ E. Kalaycıoğlu, *Turkish Dynamics: Bridge Across Troubled Lands*, Basingstoke 2005, s. 125–127.

Özala 14 kwietnia 1987 roku. Podstawę prawną wniosku stanowił art. 237 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, który stanowił, iż „każde państwo europejskie może starać się o członkostwo we Wspólnocie. Wniosek swój przedkłada ono Radzie, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji”¹⁰. Jak się miało okazać, Turcja musiała czekać ponad dwa lata na opinię Komisji w sprawie ewentualnego członkostwa w EWG.

W opinii Komisji z 17 grudnia 1989 roku zarekomendowano nie tylko powstrzymanie się od otwarcia negocjacji członkowskich z Turcją, ale także z każdym innym państwem przed 1993 rokiem. Tym samym Komisja nie odrzucała ostatecznie możliwości przystąpienia Turcji, chociaż tureckiemu rządowi wytknięto brak przygotowania do członkostwa. Wyraźnie podkreślono, iż nawet gdyby Turcja spełniała wszystkie warunki, nie byłoby to możliwe przed wejściem w życie przygotowywanych zmian traktatowych i utworzeniem Unii Europejskiej¹¹. Niemniej, jak słusznie zauważył Philip Robins, turecki premier Turgut Özal był przekonany, że stanowisko Komisji było jasnym sygnałem, iż EWG już *a priori* odrzuciła wniosek Turcji. Opinia miała stanowić jedynie dopełnienie formalności¹². Przez kilka kolejnych lat jedynym pozytywnym sygnałem pod adresem Turcji było przyznanie jej statusu państwa stowarzyszonego w Unii Zachodnioeuropejskiej w 1992 roku.

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zaowocował zakończeniem zimnej wojny, rozwiązaniem Związku Radzieckiego i, co z tym związane, głębokimi zmianami polityczno-społecznymi w Europie Środkowo-Wschodniej. W rezultacie były państwa socjalistyczne stały się dla EWG/UE równie, jeśli nawet nie bardziej, atrakcyjnymi partnerami jak Turcja. W połowie lat dziewięćdziesiątych liczne problemy wewnętrzne Turcji oraz napięte stosunki z Grecją i Cyprzem sprawiły, że Unia Europejska skoncentrowała się bardziej na zacieśnianiu współpracy z państwami położonymi w Europie Środkowo-Wschodniej. Z czasem byłym państwom socjalistycznym złożono obietnicę członkostwa, pod warunkiem wypełnienia szeregu kryteriów. Ku zaskoczeniu tureckich władz, Turcja, pomimo ponad trzydziestoletniej, bliskiej współpracy z EWG/UE, nie mogła liczyć na podobne traktowanie.

W perspektywie tureckich starań dotyczących przyznania statusu państwa kandydującego oraz formalnego otwarcia negocjacji członkowskich z UE, niezwykle istotne było zakończenie prac nad umową o unii celnej pomiędzy UE a Turcją. Jej ustanowienie miało zakończyć prace w ramach trzeciej fazy (faza końcowa), zaplanowanej w układzie stowarzyszeniowym z 1963 roku. Stosowna decyzja została podjęta przez Radę Stowarzyszeniową UE–Turcja w dniu 22 grudnia 1995 roku.

Jednakże nawet układ ustanawiający unię celną nie osłabił przekonania wśród wielu tureckich polityków, iż Unia Europejska jest z założenia „klubem państw chrześcijańskich”, który nigdy nie uzna Turcji za równorzędnego partnera i nie przyzna jej

¹⁰ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, pełen tekst dostępny na: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding> (31.08.2009).

¹¹ A. Eralp, *Turkey and the European Union*, w: L.G. Martin, D. Keridis (red.), *The Future of Turkish Foreign Policy*, Cambridge 2004, s. 69.

¹² P. Robins, *Suits and Uniforms: Turkish Foreign Policy Since the Cold War*, London 2003, s. 107.

statusu pełnoprawnego państwa członkowskiego¹³. Brak decyzji Rady Europejskiej o przyznaniu Turcji statusu państwa kandydującego w grudniu 1997 roku zdawał się jedynie potwierdzać słuszność podobnych przypuszczeń. Oficjalnie rządy niektórych państw członkowskich zarzucały Turcji brak przestrzegania standardów demokratycznych.

Jednocześnie UE ze swojej strony czyniła wiele, by zaprzeczyć twierdzeniu, iż droga do akcesji Turcji została definitywnie zamknięta. Przejawem nowego podejścia był dokument zatytułowany *Europejska strategia dla Turcji*, przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 4 marca 1998 roku. Tym samym Komisja dostosowała się do wytycznych Rady Europejskiej ze szczytu luksemburskiego z grudnia 1997 roku. Wśród najważniejszych elementów przedakcesyjnej strategii dla Turcji wymieniono konieczność dalszej harmonizacji prawa, przyjęcie *acquis* przez Turcję, rozciągnięcie postanowień dotyczących unii celnej na sektor usług i produkty rolnicze oraz dalsze zacieśnianie współpracy w innych obszarach. Strategia została zaakceptowana podczas kolejnego szczytu Rady Europejskiej w Cardiff w czerwcu 1998 roku, lecz strona turecka, negatywnie ustosunkowana do wcześniejszych decyzji z 1997 roku, zbojkotowała szczyt¹⁴.

Samo przyjęcie strategii nie zawierało ani obietnicy przyszłego członkostwa, ani nawet przyznania statusu państwa kandydującego. Dopiero w grudniu 1999 roku, po wielu latach starań ze strony tureckich władz, Rada Europejska podczas szczytu w Helsinkach podjęła decyzję o przyznaniu Turcji statusu państwa kandydującego. Podstawę decyzji stanowiła pozytywna opinia Komisji Europejskiej, przedstawiona w raporcie dotyczącym postępów Turcji na drodze do członkostwa z listopada 1999 roku¹⁵. Z pewnością zmiana stanowiska UE nie byłaby możliwa bez znaczącej poprawy w ramach stosunków grecko-tureckich, będącej efektem tzw. dyplomacji sejsmicznej¹⁶. Niemniej, dokument nie zawierał daty ewentualnego otwarcia negocjacji członkowskich. Jako powód wskazywano niewypełnienie kryteriów kopenhaskich. W konsekwencji Turcja nie znalazła się ani w grupie luksemburskiej (Cypr, Estonia, Polska, Republika Czeska, Słowenia, Węgry), ani w grupie helsińskiej (Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowacja)¹⁷. Przyznanie statusu państwa kandydującego miało zatem na celu

¹³ F. Ahmad, *Turkey: the Quest for Identity*, Oxford 2003, s. 176.

¹⁴ *Turkey's Preaccession Strategy*, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e40113_en.htm (31.08.2009).

¹⁵ *1999 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, COM (1999) 513 final.

¹⁶ W sierpniu 1999 roku Turcję nawiedziło bardzo silne trzęsienie ziemi (7,1 w skali Richtera), które doprowadziło do śmierci ponad 17 tysięcy ludzi i spowodowało bardzo duże straty materialne. Grecja była jednym z pierwszych państw, które pospieszyły Turcji z pomocą humanitarną. Wkrótce, po trzęsieniu ziemi w Grecji we wrześniu tego samego roku, role się odwróciły. Wówczas turecki rząd podjął decyzję o wysłaniu ekip ratowniczych do Aten. Wzajemna pomoc zakończyła okres napięć w stosunkach grecko-tureckich, które nie tylko uniemożliwiały bliższą współpracę, ale nawet groziły wybuchem konfliktu zbrojnego, na przykład, podczas kryzysu dotyczącego przynależności wyspki Imia na Morzu Egejskim w styczniu 1995 roku. Więcej zob. P. Osiewicz, *Spory grecko-tureckie w basenie Morza Egejskiego*, w: W. Malendowski (red.), *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcyjne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Poznań 2006, s. 261–282.

¹⁷ Zob. T. Szymczyński (red.), *Negocjowanie granic. Rozszerzeniowy wymiar procesu integracji europejskiej*, t. IV–V, Poznań 2009.

jedynie częściowe zaspokojenie oczekiwań tureckiego rządu. Jednocześnie Unia Europejska domagała się od Turcji przyspieszenia reform politycznych oraz ekonomicznych. Jak zauważył Atila Eralp, helsińska decyzja wiązała się również z poważną zmianą świadomościową dla obu stron. Zarówno UE, jak i Turcja musiały zrezygnować z określania wzajemnych, dwustronnych stosunków w kategoriach podziału my–oni¹⁸. Ówczesny minister spraw zagranicznych Turcji Ismail Cem skomentował decyzję Rady Europejskiej w następujący sposób: „Turcja nie jest po prostu jakimś kolejnym państwem kandydującym. Od pozostałych odróżnia ją inna tożsamość oraz inne doświadczenia historyczne. Kandydatura Turcji do UE zmienia naturę tej organizacji. Reprezentujemy syntezę między Wschodem a Zachodem. Unia będzie miała teraz także nowy wymiar – wymiar muzułmański”¹⁹.

Do 2000 roku Turcja, zgodnie z harmonogramem, dostosowała swoją politykę handlową do wymogów stawianych przez Unię Europejską. Jednocześnie zintensyfikowano współpracę w takich obszarach jak energetyka, transport, przemysł, kultura, statystyka, wymiar sprawiedliwości, sprawy wewnętrzne oraz środowisko. Uruchomiony został również pięcioletni program pomocy finansowej dla Turcji w wysokości 375 milionów ECU²⁰. Sytuacja skomplikowała się niespodziewanie w wyniku głębokiego kryzysu finansowego, który dotknął Turcję w latach 2000–2001²¹. Pomimo tego, rząd starał się przeprowadzać kolejne reformy, by wypełnić warunki stawiane przez Unię Europejską. Brakowało jednak konsensusu w najważniejszych kwestiach, takich jak, między innymi, zniesienie kary śmierci, przyznanie większych praw Kurdom czy ograniczenie wpływu armii na politykę²².

Niespodziewany przełom nastąpił wraz z dojściem do władzy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) w listopadzie 2002 roku²³. Partia ta, postrzegana początkowo jako poważne zagrożenie dla republikańskich podstaw państwa, przyczyniła się do zintensyfikowania współpracy z Unią Europejską oraz przekonania poszczególnych państw członkowskich o tym, że UE potrzebuje Turcji, by móc w przyszłości stać się jednym z czołowych światowych graczy. „W grudniu 2002 roku podczas szczytu w Kopenhadze przywódcy UE obiecali Turcji, iż kwestia rozpoczęcia z nią negocjacji akcesyjnych będzie poruszona w grudniu 2004 roku”²⁴. Jednocześnie tureckie władze przyspieszyły prace związane ze zmianami konstytucyjnymi oraz przyjęły osiem pakietów harmonizacyjnych, efektem czego w okresie od lutego 2002 do lipca 2004 roku zmienionych zostało 218 artykułów w konstytucji oraz innych istotnych aktach prawnych²⁵.

¹⁸ A. Eralp, *Turkey and the European Union*, op. cit., s. 79.

¹⁹ I. Cem, *Turkey in the New Century*, Nicosia 2001, s. 213.

²⁰ W. Asbeek Brusse, R. T. Griffiths, *Good Intentions and Hidden Motives: Turkey – EU Relations in a Historical Perspective*, op. cit., s. 24.

²¹ Więcej o przyczynach, przebiegu i konsekwencjach kryzysu zob. A. Pawlikowski, *Kryzys finansowy w Turcji w latach 2000–2001*, „Bank i Kredyt”, wrzesień 2006.

²² F. Ahmad, *Turkey: the Quest for Identity*, op. cit., s. 178.

²³ A. Szymański, *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008, s. 49.

²⁴ J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Toruń 2009, s. 135.

²⁵ *Turkey – EU History*, www.ikv.org.tr/en/tarihce.php (2.09.2009).

Przed szczytem UE w Brukseli w grudniu 2004 roku, decydująca okazała się rekomendacja ze strony Komisji Europejskiej²⁶. W raporcie z 6 października 2004 roku znalazło się następujące stwierdzenie: „Komisja wyraża przekonanie, iż proces negocjacyjny okaże się niezbędny, by reformy w Turcji były kontynuowane”²⁷. W tym samym paragrafie znalazło się jednak także ważne zastrzeżenie, iż Turcja nie uzyska ani przybliżonej daty zakończenia negocjacji, ani gwarancji przyznania członkostwa²⁸.

Zgodnie z oczekiwaniami, 17 grudnia 2004 roku Rada Europejska wyznaczyła dzień otwarcia negocjacji akcesyjnych z Turcją na 3 października 2005 roku. Decyzję poprzedziła burzliwa debata, w trakcie której holenderski premier Jan Peter Balkenende domagał się od Turcji uprzedniego uznania Republiki Cypru. Ostatecznie przyjęto formułę kompromisową, na mocy której Turcja zobowiązała się do zreformowania swego kodeksu karnego oraz do podpisania protokołu rozszerzającego unię celną na dziesięć nowych państw członkowskich UE, w tym Cypr²⁹. Chociaż później, pod koniec lipca 2005 roku, Turcja rozszerzyła układ o unii celnej, uczyniła to w taki sposób, by jednocześnie podkreślić brak uznania dla Republiki Cypru³⁰. W tym samym czasie UE określiła ramy rokowań, wyróżniając 35 obszarów negocjacyjnych.

Nie mniej istotne było fiasko referendum dotyczących zatwierdzenia „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy” we Francji i w Holandii. Zdaniem niektórych analityków, nie dla Traktatu oznaczało nie dla Turcji w UE, podczas gdy inni wskazywali, że tak w referendach również oznaczało wolę zamknięcia drogi dla rozszerzenia o Turcję³¹. Jednakże, po 42 latach od podpisania układu stowarzyszeniowego, 3 października 2005 roku Rada Europejska podjęła historyczną decyzję o otwarciu negocjacji członkowskich z Turcją³². Tym samym Turcja zainicjowała kolejny etap w swych staraniach o uzyskanie pełnoprawnego członkostwa w Unii Europejskiej. W opinii Sina Akşina, decyzja o rozpoczęciu rokowań akcesyjnych nie dowodziła jeszcze, że Europa zerwała ze stereotypowym postrzeganiem islamu czy samych Turków.

²⁶ Więcej zob. W. Sadurski, *Turcja puka do Europy*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2004; A. Słojewska, *Warunkowa zgoda dla Turcji*, „Rzeczpospolita” z 7 października 2004; R. Sołtyk, *Turcja za kilkanaście lat w Europie*, „Gazeta Wyborcza” z 7 października 2004.

²⁷ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendation of the European Commission on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels, 6.10.2004*, COM(2004) 656 final, s. 10.

²⁸ Raport zawierał jednak sugestie, iż zakończenie rokowań oraz akcesja nie nastąpią przed 2014 rokiem, ponieważ rozszerzenia o Turcję nie uwzględniano w perspektywie finansowej na lata 2007–2013.

²⁹ J. Bielecki, A. Słojewska, *Początek długiej drogi*, „Rzeczpospolita” z 18 grudnia 2004.

³⁰ Turecki rząd, w oświadczeniu z 29 lipca 2005 roku, podkreślił, iż nadal będzie uznawał zwierzchnictwo władz Greków jedynie nad południową częścią wyspy. Jednocześnie zadeklarował, że podpisanie protokołu nie stanowi żadnej formy uznania Republiki Cypru oraz że nie wpłynie on w żaden sposób na stosunki łączące Turcję z Turecką Republiką Północnego Cypru. Zob. *Press Statement Regarding the Additional Protocol to Extend the Ankara Agreement to All EU Members, July 29th 2005*, www.mfa.gov.tr/mfa/ (29.09.2005).

³¹ D. M. Seyrek, *Annual Update: Turkey's Road to the EU*, „Turkish Policy Quarterly” 2005, vol. 4, no. 3, s. 113.

³² I tym razem decyzja została podjęta niemalże w ostatniej chwili ze względu na stanowcze stanowisko Austrii, która domagała się ustalenia alternatywnego scenariusza dla pełnoprawnego członkostwa Turcji w UE, na przykład, w formie uprzywilejowanego partnerstwa. Zob. J. Bielecki, *Turcja w europejskiej grze*, „Rzeczpospolita” z 4 października 2005.

Jednym z przejawów starego myślenia jest brak wyznaczonej daty zakończenia rozmów. Tym samym państwa członkowskie mogą w przyszłości arbitralnie oceniać czy Turcja spełniła wszystkie stawiane warunki czy też nie, kierując się przy tym wyłącznie swymi partykularnymi interesami³³.

Przebieg negocjacji po 2005 roku

Turcja, rozpoczynając negocjacje akcesyjne, była pierwszym państwem kandydującym w historii, w stosunku do którego ani nie określono przybliżonej daty zakończenia rozmów, ani nie zagwarantowano, że wypełnianie kolejnych warunków będzie musiało zaowocować pełnoprawnym członkostwem w UE³⁴. W opinii Chrisa Morrisa wcale nie było także wykluczone, iż Turcja, przeprowadzając kolejne reformy, wzmocni się i politycznie, i gospodarczo na tyle, by móc nawet zrezygnować z członkostwa³⁵. Tym samym obie strony przystąpiły do negocjacji z ryzykownym nastawieniem, które można byłoby scharakteryzować w następujący sposób – możemy, ale nie musimy. Takie podejście musiało wpłynąć na zmniejszenie elastyczności stron i większe trudności w wypracowywaniu kompromisowych rozwiązań. Dodatkową trudność stanowi wymóg wprowadzony podczas unijnego szczytu w grudniu 2004 roku, na podstawie którego ustalenia w ramach każdego z 35 rozdziałów negocjacyjnych muszą zostać zatwierdzone w osobnych głosowaniach przez wszystkie państwa członkowskie UE³⁶.

Pierwszym sygnałem świadczącym o możliwych trudnościach z uzyskaniem statusu pełnoprawnego członka UE przez Turcję było zwycięstwo koalicji CDU/CSU w Niemczech w październiku 2005 roku. Nowa kanclerz Angela Merkel nigdy nie ukrywała swego sceptycyzmu odnośnie tureckiego członkostwa i równolegle próbowała przekonać tureckie władze do zaakceptowania pośredniego rozwiązania w formie uprzywilejowanego partnerstwa³⁷. Zmiana stanowiska Niemiec, bez wątpienia jednego z najbardziej wpływowych państw UE, podważyła pozycję Turcji w trakcie rozmów. Dotychczas Turcja mogła liczyć na niemalże bezwarunkowe poparcie ze strony poprzedniego kanclerza Gerharda Schrödera. Do tego kolejne niepokojące głosy nączyły się z Francji, Austrii, Holandii czy Cypru.

Z drugiej strony, pomimo szeregu przesłanek, tureckie władze zdają się nie brać poważnie pod uwagę scenariusza, według którego negocjacje nie zostałyby sfinalizowane przystąpieniem do UE. Jedynym otwartym pytaniem pozostaje jedynie określenie możliwej daty akcesji. Jeszcze przed oficjalnym otwarciem negocjacji, w czerwcu 2005 roku, premier Turcji Recep Tayyip Erdoğan powiedział: „Nie ma żadnej wątpliwości, że Turcja stanie się państwem członkowskim [Unii Europejskiej – przyp. P.O.] czy to

³³ S. Akşin, *Turkey from Empire to Revolutionary Republic: the Emergence of the Turkish Nation from 1789 to Present*, London 2007, s. 319.

³⁴ *Negotiating Framework*, Luxembourg, 3 October 2005.

³⁵ C. Morris, *The New Turkey: the Quiet Revolution on the Edge of Europe*, London 2005, s. 201.

³⁶ M. Bardakçı, *Decoding the Rise of Euroscepticism in Turkey*, „Insight Turkey” 2007, vol. 9, no. 4, s. 118.

³⁷ Ş. Aktürk, *Turkey's Special Relationship with Germany and Russia*, „Insight Turkey” 2006, vol. 8, no. 4, s. 9–10.

będzie za pięć, dziesięć czy piętnaście lat³⁸. Poważne wątpliwości budzi natomiast z pewnością reakcja tureckiej opinii publicznej na kolejne żądania ze strony UE. W lipcu 2006 roku, ówczesny minister spraw zagranicznych, obecnie prezydent Abdullah Gül przestrzegał: „Jeśli to właśnie dynamiczni i aktywni ekonomicznie ludzie stają się sceptyczni, jeśli ich uczucia się zmieniają, to nie jest dobrze³⁹”.

Klimat polityczny wokół negocjacji Turcja–UE poprawił się jedynie na moment w czerwcu 2006 roku, gdy otwarto i jednocześnie zakończono negocjacje w ramach pierwszego obszaru dotyczącego nauki i badań naukowych. Na otwarcie kolejnego rozdziału – polityka przemysłowa i przedsiębiorczość – trzeba było poczekać aż do 29 marca 2007 roku⁴⁰. Jednak i tym razem turecka dyplomacja została wystawiona na poważną próbę, gdy okazało się, że prezydujące Niemcy nie zamierzały zaprosić tureckiej delegacji na obchody z okazji pięćdziesięciolecia Unii Europejskiej. Szef tureckiego MSZ Abdullah Gül i tym razem dyplomatycznie skomentował całe wydarzenie: „Mamy dobre relacje z Unią Europejską jak zwykle... nie zajmujemy się takimi sprawami⁴¹”. Być może ze względu na powściągliwą reakcję tureckiego ministra, 8 maja 2007 roku pojawiła się zapowiedź otwarcia negocjacji w trzech kolejnych obszarach: polityka ekonomiczna i monetarna, statystyka i kontrola finansów⁴². Jednakże ostatecznie miesiąc później Francja zablokowała otwarcie negocjacji w obszarze finansów i spraw monetarnych, a prezydent Nicolas Sarkozy zasugerował nawet potrzebę debaty o ostatecznych granicach politycznych Europy⁴³.

Kolejne zawirowania wokół tureckiej kandydatury pojawiły się latem 2007 roku, gdy turecką sceną polityczną wstrząsnął poważny konflikt pomiędzy głównymi siłami politycznymi⁴⁴. Przez Turcję przewinęła się fala gwałtownych protestów: z jednej strony nacjonaliści, sekularyści tureccy, postrzegający rząd AKP jako zagrożenie dla republikańskich podstaw państwa, z drugiej – zwolennicy AKP i przeprowadzanych reform. Opozycja, zjednoczona pod hasłem sprzeciwu wobec możliwej islamizacji życia politycznego w Turcji, otwarcie nawoływała do przewrotu i odsunięcia AKP od władzy. Najwięcej kontrowersji wywołała zmiana sposobu wyłaniania prezydenta republiki (z wyboru przez zgromadzenie na wybory bezpośrednie), co w przyszłości mogło przesądzić o przejściu całej władzy wykonawczej przez AKP. Kryzys wywołany problemami z wyborem prezydenta republiki doprowadził do wcześniejszych wyborów parlamentarnych w lipcu 2007 roku, w których zdecydowane zwycięstwo odniosła Partia Sprawiedliwości i Rozwoju. Miesiąc później prezydentem Turcji został kandydat AKP – Abdullah Gül⁴⁵. Głęboki kryzys polityczny wyposażył jednak prze-

³⁸ A. Dismorr, *Turkey Decoded*, London 2008, s. 67.

³⁹ R. Ignasiak, *Turcy obrażeni na Zachód*, „Dziennik” z 22–23 lipca 2006.

⁴⁰ P. Szczerkowski, *Unia przyspiesza negocjacje z Turcją*, „Gazeta Wyborcza” z 30 marca 2007.

⁴¹ *Ankara downplays concerns over EU treatment*, „Turkish Daily News” z 5 kwietnia 2007.

⁴² *Turkey-EU agree to open three chapters*, „Turkish Daily News” z 9 maja 2007.

⁴³ K. Niklewicz, *Turecki orzech do zgryzienia*, „Gazeta Wyborcza” z 3 lipca 2007.

⁴⁴ Zob. A. Szostkiewicz, *Ciemna strona półksiężyca*, „Polityka” z 2 czerwca 2007; S. Tavernise, *Odcienie tureckiej szarości*, „Forum” z 28 maja 2007.

⁴⁵ M. Janik, *Abdullah Gül został prezydentem Turcji*, „Dziennik” z 29 sierpnia 2007; O. Matthews, *Armia w odwrocie*, „Newsweek” z 9 września 2007; P. Szczerkowski, *Turcja wbrew woli armii ma nowego prezydenta*, „Gazeta Wyborcza” z 29 sierpnia 2007.

ciwników akcesji Turcji w UE w argument dotyczący niestabilnych podstaw tureckiej demokracji. Pomimo tego, w grudniu 2007 roku otwarte zostały negocjacje w ramach kolejnych dwóch obszarów – sieci transeuropejskie oraz ochrona zdrowia i konsumentów.

Jak już wcześniej wspomniano, duże wyzwanie dla negocjatorów stanowi wciąż nieuregulowana kwestia cypryjska. Co ważniejsze, spór cypryjski przyczynił się już do spowolnienia procesu negocjacyjnego, a nawet zawieszenia rozmów w ramach ośmiu obszarów negocjacyjnych w grudniu 2006 roku. Wówczas Republika Cypru próbowała wymóc na pozostałych państwach członkowskich, by Rada Europejska wyznaczyła termin, w którym Turcja musiałaby wywiązać się ze zobowiązań przyjętych w lipcu 2005 roku, w tym uznała Republikę Cypru oraz otworzyła swe porty lotnicze i morskie dla jednostek zarejestrowanych na Cyprze. 29 listopada 2006 roku Komisja zaleciła, „by konferencja międzyrządowa w sprawie przystąpienia Turcji do UE nie otwierała negocjacji w sprawie rozdziałów dotyczących obszarów działalności związanych z ograniczeniami nałożonymi przez Turcję w stosunku do Republiki Cypru, dopóki Komisja nie potwierdzi, że Turcja wywiązała się ze swoich zobowiązań”⁴⁶. Ostatecznie, w drodze kompromisu, Rada Europejska postanowiła zawiesić negocjacje w ośmiu obszarach zamiast w 17 (propozycja Francji), przerwy w negocjacjach (Austria) lub całkowitego zerwania rozmów (Cypr)⁴⁷. Zawieszenie dotyczy ośmiu rozdziałów negocjacyjnych: swobodnego przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, usług finansowych, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa, polityki transportowej, unii celnej oraz stosunków zewnętrznych. Niektórzy analitycy przewidywali nawet, że Turcja w odwecie całkowicie zawiesi lub zerwie negocjacje, chociaż przedstawiciele tureckich władz niczego podobnego nie deklarowali. Ówczesny minister spraw zagranicznych Abdullah Gül, pomimo dużej presji ze strony opinii publicznej, oświadczył: „Nie ma planu B. Zamierzamy podążać tą samą drogą w stronę członkostwa w Unii Europejskiej”⁴⁸.

W 2007 roku napięcia pomiędzy Turcją a Cyprem blokowały współpracę pomiędzy Unią Europejską a NATO⁴⁹. W najbliższej przyszłości może się okazać, że kwestia cypryjska zostanie ponownie wykorzystana przez przeciwników tureckiej akcesji, tym razem celem zerwania rozmów. Wydaje się to mało prawdopodobne, ale jednak możliwe. Wystarczy wspomnieć, iż sam Cypr czy Grecja dysponują prawem weta i brak zgody któregokolwiek z nich zamknie Turcji drogę do członkostwa.

Tymczasem Turcja konsekwentnie odmawia uznania Republiki Cypru, która od maja 2004 roku jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Tureckie władze deklarują, że nie uznają Republiki Cypru w obecnej formie i są gotowe to uczynić dopiero, gdy kwestia cypryjska zostanie uregulowana w sposób zabezpieczający żywotne interesy Turków cypryjskich. Chociaż 3 września 2008 roku liderzy Greków cypryjskich i Turków cypryjskich wznowili rozmowy dotyczące całościowego rozwiązania

⁴⁶ Zob. *Komunikat Komisji do Rady. Negocjacje akcesyjne z Turcją, Bruksela 29.11.2006*, KOM(2006) 773.

⁴⁷ A. Sepos, *The Europeanization of Cyprus: Polity, Policies and Politics*, Basingstoke 2008, s. 125–126.

⁴⁸ O. Matthews, *Jak utraciliśmy Turcję*, „Newsweek” z 17 grudnia 2006.

⁴⁹ *Turkey and Europe: the Way Ahead, 17 August 2007*, International Crisis Group, Europe Report no. 184, s. 6.

kwestii cypryjskiej, perspektywa kompromisu oraz ostatecznego uregulowania sporu wydają się nadal bardzo odległe⁵⁰. Tym samym istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż nawet w przypadku pomyślnego sfinalizowania rozmów, Turcja nie stanie się pełnoprawnym członkiem UE. Trudno wyobrazić sobie akcesję Turcji w sytuacji, gdy ta nie uznaje jednego z państw członkowskich. Formalnie uregulowanie kwestii cypryjskiej nie stanowi warunku *sine qua non* przystąpienia Turcji do UE, jednak w praktyce nie ulega żadnej wątpliwości, iż jest i będzie to absolutnie konieczne. Z powyższego powodu zarówno turecki rząd, jak i Komisja Europejska powinny uczynić wszystko, by równoległe z prowadzeniem negocjacji akcesyjnych wspierać dialog pomiędzy Mehmetem Ali Talatem (liderem Turków cypryjskich, prezydentem nieuznawanej przez społeczność międzynarodową Tureckiej Republiki Północnego Cypru) oraz Demetrisem Christofiasem (liderem Greków cypryjskich, prezydentem Republiki Cypru).

Rząd turecki, ze swojej strony, nakłania przedstawicieli Turków cypryjskich, by sfinalizowali rozmowy pokojowe z Grekami cypryjskimi na tyle szybko, by jeszcze w 2009 roku mogły zostać przeprowadzone w tej sprawie referenda po obu stronach linii zawieszenia ognia⁵¹. Z kolei strona Greków cypryjskich odrzuca przyjęcie sztywnych ram czasowych, które mogłyby negatywnie wpłynąć na jakość wypracowanego porozumienia. Podejmowane przez Turcję działania świadczą jednak o głębokim przekonaniu, że bez przełomu na Cyprze, nie będzie przełomu w negocjacjach akcesyjnych. W 2008 roku, pomimo rozmaitych trudności oraz braku postępu w negocjacjach, turecki rząd nadal konsekwentnie utrzymywał prounijny kurs w polityce zagranicznej. W opinii Owena Matthews'a oraz Sami Kohena, wynikało to raczej z pragmatycznej polityki premiera Recepta Tayyipa Erdoğan'a, który miał świadomość, że stabilny, wysoki wzrost gospodarczy Turcji jest uzależniony od jak najlepszych stosunków z Zachodem⁵². Krótki kryzys w relacjach Turcja–UE w maju, wywołany nieprzejednanym stanowiskiem Francji, która domagała się usunięcia słowa akcesja w odniesieniu do Turcji ze wspólnego stanowiska, zakończył się podobnie jak poprzednie – zwycięstwem pragmatyzmu i kontynuacją współpracy⁵³.

Początek 2008 roku rozpoczął się od wprowadzenia kolejnych zmian w unijnym programie Partnerstwo dla Członkostwa dotyczącym Turcji. W decyzji z 18 lutego 2008, Rada określiła priorytety procesu akcesyjnego Turcji, a zwłaszcza priorytety krótkoterminowe, które Turcja powinna zrealizować w okresie od roku do dwóch oraz średnioterminowe – od trzech do pięciu lat. W dokumencie wśród dziedzin określonych jako priorytety krótkoterminowe, wymagające pilnych zmian lub dostosowań, znalazły się: dialog polityczny, demokracja i rządy prawa, reformy w ramach administracji publicznej, cywilna kontrola nad służbami bezpieczeństwa, zreformowanie systemu sądowego, działania antykorupcyjne, poszanowanie praw człowieka i ochrona mniejszości, stosowanie się do orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,

⁵⁰ Więcej zob. P. Osiewicz, *Kolejna runda rokowań na Cyprze: szansa na przełom?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2.

⁵¹ *Turcja chce referendum na Cyprze pod koniec 2009 roku*, „Gazeta Wyborcza” z 13 lipca 2009.

⁵² S. Kohen, O. Matthews, *The True Turkish Believer*, „Newsweek” z 18 lutego 2008.

⁵³ *Babacan to decide Monday on Turk participation in EU meeting*, „Turkish Daily News” z 24 maja 2008; *Turkey assured no drawbacks in key EU document*, „Turkish Daily News” z 27 maja 2008.

wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, wolność wyznania, poszanowanie równouprawnienia kobiet i mężczyzn, poszanowanie dla różnic kulturowych, poprawa sytuacji we wschodniej części Turcji, konstruktywne wspieranie dialogu na Cyprze oraz zmiany stanowisk w ramach poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych. Z kolei do priorytetów średnioterminowych Rada zaliczyła między innymi: dokończenie programu prywatyzacji, zagwarantowanie stabilności finansów publicznych, poprawę standardów kształcenia oraz opieki zdrowotnej, poprawę i rozbudowę infrastruktury, zwłaszcza energetycznej i transportowej. W decyzji Rada precyzyjnie określiła również swoje oczekiwania oraz działania, które powinny zostać niezwłocznie podjęte przez tureckie władze, a także niezbędne pomocowe instrumenty finansowe⁵⁴.

Latem 2008 roku niepokój państw Unii Europejskiej wzbudził jednak kolejny, bardzo poważny kryzys na tureckiej scenie politycznej. Trybunał Konstytucyjny rozważał możliwość zdelegalizowania rządzącej partii AKP, co w konsekwencji mogło doprowadzić, biorąc pod uwagę bardzo wysokie poparcie dla tej partii, nawet do wybuchu wojny domowej. Wątpliwości Trybunału budziło ewentualne zagrożenie dla sekularyzmu, jednej z podstaw republiki, za rządów AKP⁵⁵. Prace Trybunału stały się przedmiotem burzliwej debaty publicznej⁵⁶. Ostatecznie do zdelegalizowania partii nie doszło – w głosowaniu sześciu spośród jedenastu sędziów zagłosowało za delegalizacją AKP. By stało się to faktem, zabrakło jednego głosu⁵⁷. Pomimo kryzysu politycznego, negocjacje były jednak kontynuowane. Jeszcze w czerwcu 2008 roku zainicjowane zostały rozmowy w ramach dwóch kolejnych obszarów: ochrona własności intelektualnej oraz małe i średnie przedsiębiorstwa.

5 listopada 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła kolejny obszerny raport dotyczący postępu Turcji na drodze do członkostwa w UE. Podobnie jak w poprzednich raportach, w dokumencie został szczegółowo przedstawiony ówczesny stan negocjacji w ramach otwartych rozdziałów oraz uwagi dotyczące przygotowań do otwarcia kolejnych. Z punktu widzenia tureckiego rządu, raport nie był korzystny, ponieważ w obszarze kryteriów politycznych Komisja odnotowała relatywnie wolny postęp w roku 2008. Turcji zarzucono brak porozumienia pomiędzy głównymi siłami politycznymi, który spowalniał proces reform, a także negatywnie wpływał na funkcjonowanie głównych instytucji. Komisja zasugerowała również konieczność zmian konstytucyjnych oraz w ramach wymiaru sprawiedliwości. Zaniepokojenie UE wzbudziło także ciągłe zagrożenie terrorystyczne, głównie ze strony PKK. Z kolei w obrębie kryteriów ekonomicznych, Komisja wskazała na wzrost gospodarczy poniżej osiągalnego, istotne przeszkody w funkcjonowaniu rynku pracy oraz brak stabilizacji makroekonomicznej. Ponadto, także na szereg istotnych dostosowań, na przykład, w obszarach rolnictwo

⁵⁴ *Council Decision of 18 February 2008 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC*, Official Journal L051, 26/02/2008, P. 0004–0018.

⁵⁵ Zob. *Albo zdrada, albo spisek*, „Forum” z 21–27 lipca 2008; *Beyond the veil*, „The Economist” z 14 czerwca 2008; *Top court hears evidence in AKP closure case*, „Turkish Daily News” z 2 lipca 2008.

⁵⁶ M. A. Birand, *Closure or warning to protect secularism?*, „Turkish Daily News” z 24 lipca 2008.

⁵⁷ K. Kęciek, *Pucz sędziów?*, „Przegląd” z 10 sierpnia 2008. Zob. także M. Akyol, *Spisek przeciw Turcji*, „Newsweek” z 10 sierpnia 2008.

i rybołówstwo⁵⁸. W Turcji nie brakowało opinii, że Komisja Europejska wykorzystuje każdą sposobność, by skutecznie zniechęcić tureckie władze do kontynuowania rozmów. Z drugiej strony, wielu tureckich analityków, między innymi Cengiz Aktar, za brak postępu obwiniało rząd Turcji, a nie Unię Europejską: „Potrzebujemy czynów. Wyznania wiary w UE nie wystarczą. Proces reform stanął w miejscu i to jest niezwykle niepokojące”⁵⁹.

Obecnie pewną nadzieję na przełom stanowi zmiana na stanowisku szefa MSZ. 1 maja 2009 roku dotychczasowy doradca premiera Recepta Tayyipa Erdoğan, Ahmet Davutoğlu, został mianowany ministrem spraw zagranicznych. W powszechnej opinii jest uznawany za głównego autora polityki zagranicznej za rządów partii AKP, to jest od 2002 roku. Zmodyfikował nie tylko retorykę, ale także zainicjował pragmatyczne podejście w najtrudniejszych sprawach, stawiając sobie za cel poprawę stosunków z państwami sąsiednimi oraz wzrost znaczenia Turcji na arenie międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem regionu Bliskiego Wschodu. Jego nominacja oznacza także kontynuację dotychczasowej polityki w stosunku do UE. Zdaniem komentatorów, zaletą Ahmeta Davutoğlu jest powściągliwość w odpowiedzi na francuskie i niemieckie sugestie dotyczące uprzywilejowanego partnerstwa zamiast pełnego członkostwa. Nowy szef MSZ sugeruje, że aktualna polityka Niemiec i Francji względem tureckiego członkostwa jest zdeterminowana przez wewnętrzną rywalizację polityczną przed wyborami i nie stanowi stałego elementu polityki zagranicznej tych państw. W odpowiedzi na pytanie jak tureckie władze zamierzają odpowiadać na podobne sugestie w przyszłości, Ahmet Davutoğlu odpowiedział: „Zamiast narzekać, denerwować się, powinniśmy razem pracować”⁶⁰. Takie konstruktywne podejście, w dłuższej perspektywie, może zaowocować zmianą nieprzychylnego stanowiska niektórych państw członkowskich w stosunku do proeuropejskich aspiracji Turcji⁶¹.

We wrześniu 2009 były prezydent Finlandii Marti Ahtisaari oraz inni członkowie niezależnej unijnej komisji do spraw Turcji wezwali UE do zintensyfikowania prac oraz praktycznego odblokowania procesu negocjacyjnego z Turcją. Podkreślił również, że każde inne rozwiązanie aniżeli pełnoprawne członkostwo dla Turcji, byłoby niezgodne z interesami Unii⁶². Z kolei główny negocjator ze strony Turcji, Egemen Bağış potwierdził 17 września 2009 roku, że członkostwo w UE nadal pozostaje narodowym priorytetem dla Turków, choć jednocześnie dodał: „Jednak oczekujemy takiej samej determinacji i świadomości ze strony przedstawicieli UE oraz państw członkowskich”⁶³.

Reasumując, do 1 września 2009 roku otwarte zostały negocjacje w ramach ośmiu spośród 35 obszarów, a sfinalizowano je tylko w jednym (nauka i badania naukowe)⁶⁴.

⁵⁸ *Turkey 2008 Progress Report, Brussels, 5 November 2008*, SEC(2008) 2699.

⁵⁹ *The Report: Turkey 2008*, Oxford 2008, s. 14.

⁶⁰ *Dreams from their fathers*, „The Economist” z 25 lipca 2009.

⁶¹ Analiza wizji polityki zagranicznej Turcji według Ahmeta Davutoğlu zob. B. Aras, *The Davutoğlu Era In Turkish Foreign Policy*, „Insight Turkey” 2009, vol. 11, no. 3.

⁶² *Leaders urged to unblock Turkey's EU bid, 8 September 2009*, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/leaders-urged-unblock-turkey-eu-bid/article-185202#> (8.09.2009).

⁶³ *EU membership national goal, says negotiator*, „Hürriyet Daily News” z 18 września 2009.

⁶⁴ *EU-Turkey Relations*, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu_turkey_relations_en.htm (18.09.2009).

W październiku 2009 minęły cztery lata od oficjalnego zainauguowania procesu negocyjnego. Tym samym tempo rozmów należy uznać za bardzo powolne, a ich wymierne efekty jako wyjątkowo niezadowolające. Ewentualny sukces całego procesu, czyli akcesja Turcji jako pełnoprawnego członka UE, wydaje się perspektywą tyleż odległą, co bardzo niepewną.

Uwarunkowania wewnętrzne

1. Turecka opinia publiczna a akcesja do UE

Złożone stosunki Turcja–UE wpłynęły na poziom poparcia ze strony tureckiej opinii publicznej dla udziału w procesie integracji europejskiej. Odwlekanie terminu rozpoczęcia rokowań oraz kolejne warunki stawiane tureckim rządóm przyczyniły się do stopniowego spadku poparcia z ponad 90% do niewiele ponad 60% w dniu otwarcia negocjacji akcesyjnych 3 października 2005 roku⁶⁵. Kolejne niepopularne decyzje ze strony UE w stosunku do Turcji przyczyniły się do dalszego, systematycznego spadku poziomu poparcia dla członkostwa w UE. W 2007 roku zaledwie 40% respondentów odpowiedziało twierdząco na pytanie czy członkostwo w UE uważałoby za korzystne, a jedynie 26% zadeklarowało „pozytywne skojarzenia związane z Unią”⁶⁶.

2. Stanowiska tureckich partii politycznych w sprawie członkostwa

Wśród najbardziej wpływowych, proeuropejskich tureckich partii politycznych należy wymienić przede wszystkim rządzącą Partię Sprawiedliwości i Rozwoju AKP (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi*⁶⁷). Podobne stanowisko reprezentuje Republikańska Partia Ludowa CHP (tur. *Cumhuriyet Halk Partisi*) i kurdyjska Partia Demokratycznego Społeczeństwa DTP (tur. *Demokratik Toplum Partisi*). Sceptyczna wobec idei członkostwa jest natomiast ultrapravicowa Partia Ruchu Nacjonalistycznego MHP (tur. *Milliyetçi Hareket Partisi*). Wszystkie powyższe cztery partie są reprezentowane w Wielkim Zgromadzeniu Narodowym Turcji w kadencji 2007–2012. Spośród innych, pozaparlamentarnych ugrupowań, za członkostwem opowiadają się Partia Ojczyźniana ANAP (tur. *Anavatan Partisi*) i prawicowa Partia Słusznej Drogi DYP (tur. *Doğru Yol Partisi*), natomiast przeciwna jest islamistyczna Partia Szczęśliwości SP (tur. *Saadet Partisi*)⁶⁸.

⁶⁵ S. Tiriyaki, *The Debate on the EU Membership Prospects of Turkey*, w: P. Kaźmierkiewicz (red.), *EU Accession Prospects for Turkey and Ukraine. Debates in New Member States*, Warszawa 2006, s. 184.

⁶⁶ M. Bardakçı, *Decoding the Rise of Euroscepticism in Turkey*, op. cit., s. 116.

⁶⁷ Więcej na temat tureckich partii politycznych zob. B. Rubin, M. Heper (red.), *Political Parties in Turkey*, Abingdon 2002.

⁶⁸ F. Canan, *Main Costs and Benefits of Turkish Accession to the European Union*, „Insight Turkey” 2007, vol. 9, no. 2, s. 9. Zob. także P. Kubicek, *The European Union and Political Cleavages in Turkey*, „Insight Turkey” 2009, vol. 11, no. 3.

3. Potencjał ekonomiczny Turcji

Wśród głównych przeszkód ekonomicznych na drodze do członkostwa Turcji w Unii Europejskiej należy wymienić relatywnie niski poziom PKB *per capita* (9400 dolarów), wysoką inflację (do 8,5%), bardzo wysoki procent zatrudnionych w rolnictwie (35,9%), wysoki poziom długu publicznego (58,2%) oraz wysoki poziom korupcji⁶⁹. Jednak zdaniem Serhana Çevika i Erica Chaneya, relatywnie bardzo wysoki wzrost gospodarczy w stosunku do państw członkowskich UE, pozwoli Turcji osiągnąć znacznie wyższy poziom PKB do 2015 roku (z 29,8% średniej unijnej dla UE-25 w 2005 roku do 48,5%)⁷⁰. Powyższe założenie z 2006 roku należy jednakże skorygować o wpływ światowego kryzysu finansowego na turecką gospodarkę, chociaż Turcja i tak będzie rozwijać się na nieco wyższym poziomie niż wszystkie państwa Unii. Według Eurostatu, wzrost gospodarczy w Turcji za rok 2009 będzie ujemny i wyniesie -3,7%, natomiast dla państw UE-27 będzie nieco gorszy: -4,0%⁷¹.

Jednak najważniejszy argument ekonomiczny jest związany nie tyle z bieżącymi wskaźnikami ekonomicznymi Turcji, co z jej strategicznym położeniem. Jak słusznie zauważył Alpaslan Korkmaz, „Turcja, ze swoim strategicznym położeniem w Europie oraz połączeniami do wszystkich głównych miast europejskich w ciągu trzech, czterech godzin, znacznie wzmacnia globalną konkurencyjność Unii Europejskiej. Spośród 20 miliardów dolarów zainwestowanych w Turcji w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych, 81% pochodziło z Unii Europejskiej, głównie z państw Europy Zachodniej. To argument, że ‘gospodarcza część UE’ już się zintegrowała z Turcją”⁷².

4. Przestrzeganie praw człowieka/kwestia kurdyjska

Jak słusznie zauważył Adam Szymański, „w przypadku Republiki Turcji podstawowe zastrzeżenia dotyczące spełniania przez nią politycznych kryteriów kopenhaskich wiążą się przede wszystkim z naruszaniem praw i wolności mniejszości etnicznych, a zwłaszcza jednej z nich – Kurdów. Kwestię kurdyjską bez wahania można uznać za jeden z głównych problemów Turcji w procesie demokratyzacji”⁷³. Z pewnością sytuacja Kurdów w Turcji rządzonej przez AKP jest o wiele korzystniejsza aniżeli chociażby w latach dziewięćdziesiątych. Rząd coraz więcej inwestuje w rozwój południowo-wschodniej części Turcji, przedstawiciele Kurdów są członkami Zgromadzenia, od niedawna działa także państwowy kanał telewizyjny (TRT-6), w którym programy emitowane są w języku kurdyjskim⁷⁴. Bez wątplenia powyższe zmiany nie byłyby jednak możliwe

⁶⁹ J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, op. cit., s. 138.

⁷⁰ S. Çevik, E. Chaney, *The Real Stake of Turkey-EU Negotiations*, „Insight Turkey” 2006, vol. 8, no. 4, s. 20–23.

⁷¹ *Real GDP growth rate: percentage change on previous year*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020> (4.09.2009).

⁷² A. Korkmaz, *Turkey: A Front State*, „Turkish Policy Quarterly” 2007/2008, vol. 6, no. 4, s. 57.

⁷³ A. Szymański, *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, op. cit., s. 87.

⁷⁴ I. Dağı, *The Turkish state's Kurdish tv channel*, „Today's Zaman” z 5 stycznia 2009.

bez licznych nacisków ze strony Unii Europejskiej⁷⁵. Tym samym proces akcesyjny konstruktywnie wpływa na stopniowe rozwiązywanie tego problemu wewnętrznego. Niemniej, wiele wciąż pozostaje do zrobienia, a kurdyjska mniejszość jest dyskryminowana w wielu aspektach codziennego życia.

Nie mniej istotne są zagadnienia związane z dyskryminacją kobiet⁷⁶. Szacuje się, że ponad połowa tureckich kobiet jest narażona na przemoc domową⁷⁷. Tureckie władze były już również niejednokrotnie ostro krytykowane, między innymi, za niewystarczająco skuteczne zwalczanie zjawiska tak zwanych honorowych zabójstw. W tym przypadku, członkowie niektórych rodzin nadal korzystają ze zwyczajowego prawa do pozbawienia życia tego członka rodziny, który ich zdaniem naruszył jej dobre imię. Chociaż jest to zjawisko marginalne, biorąc pod uwagę liczbę honorowych zabójstw w stosunku do liczby mieszkańców państwa, to jednak nadal bardzo źle wpływa na wizerunek Turcji jako państwa demokratycznego i postępowego.

5. Członkostwo Turcji a zagrożenie terroryzmem

Przeciwnicy tureckiej akcesji często wskazują również na zagrożenie terroryzmem oraz wieloletnią aktywność rozmaitych grup terrorystycznych w Turcji. Zagrożenie terroryzmem nie jest już tak powszechne jak w latach siedemdziesiątych, ale częstotliwość zamachów i liczba ujawnianych grup terrorystycznych mogą nadal budzić niepokój. W ostatnich latach najbardziej spektakularnym zamachem był atak bombowy na dwie synagogi w Stambule 15 listopada 2003 roku, w wyniku którego zginęły 23 osoby, a ponad 300 odniosło rany⁷⁸. Podobny zamach, na mniejszą skalę, miał także miejsce w centrum handlowym w Ankarze (maj 2007) oraz ponownie w Stambule (lipiec 2008). W powyższym zestawieniu nie można nie wspomnieć o dziesiątkach pomniejszych zamachów, które każdego roku mają miejsce w południowo-wschodniej części Turcji, zdominowanej przez Kurdów⁷⁹. Czy jednak, w świetle powyższych danych, uprawnione jest twierdzenie, iż przyjęcie Turcji do UE wpłynęłoby na zwiększenie ryzyka zamachów w innych państwach UE?

W opinii Ihsana Bala, „wieloletnie i trudne doświadczenia Turcji w zwalczaniu terroryzmu pomogły jej w dwójnasób: skonsolidowała wewnętrzne poparcie dla zwalczania terroryzmu oraz ustanowiła cywilną kontrolę nad siłami antyterrorystycznymi. Współpraca Turcji z UE w walce przeciwko terroryzmowi nie może być traktowana tylko jako alternatywa. W promowaniu wspólnych wartości przeciwko terrorowi, interesy

⁷⁵ Zob. między innymi: *Turkey 2006 Progress Report, Brussels, 8.11.2009*, SEC (2006) 1390, s. 10–14.

⁷⁶ Więcej o sytuacji kobiet w Turcji zob. Z. Y. Gündüz, *The Women's Movement in Turkey: From Tanzimat towards European Union Membership*, „Perceptions”, Autumn 2004.

⁷⁷ A. Mango, *The Turks Today*, London 2004, s. 121.

⁷⁸ R. Stefanicki, *Krwawy szabas w Stambule*, „Gazeta Wyborcza” z 17 listopada 2003.

⁷⁹ Ocenia się, że tylko w latach 1984–2002 w tureckim Kurdystanie zginęło ponad trzydzieści tysięcy osób, z czego większość w zamachach na tle etnicznym lub politycznym. Zob. *Kurdystan u progu wojny*, „Rzeczpospolita” z 1 czerwca 2004.

Turcji i UE są niemal zbieżne⁸⁰. Niemniej, nie zmienia to faktu, iż zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 roku pośrednio wpłynęły także na postrzeganie proeuropejskich aspiracji Turcji. Turcja, zdominowana przez muzułmanów, jest utożsamiana ze światem islamu i w dobie napięcia pomiędzy Zachodem a światem muzułmańskim, jest czasami przedstawiana przez przeciwników jako potencjalne źródło zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej⁸¹. Jednakże w tym przypadku niewiele zależy od tureckich władz, lecz od ogólnych zmian i klimatu politycznego na arenie międzynarodowej.

Uwarunkowania zewnętrzne

1. Stosunki grecko-tureckie oraz kwestia cypryjska

W perspektywie negocjacji akcesyjnych jednym z najważniejszych czynników zewnętrznych pozostają stosunki dwustronne z Grecją – zachodnim sąsiadem, a jednocześnie państwem członkowskim UE. Od 1999 roku, czyli momentu zainicjowania dyplomacji sejsmicznej, stosunki grecko-tureckie należy ocenić jako poprawne, a nawet dobre⁸². Atmosfera wzajemnej nieufności lub wrogości, która omal nie doprowadziła do konfliktu zbrojnego w 1996 roku, ustąpiła miejsca realistycznej ocenie możliwych korzyści ze wzajemnej współpracy⁸³.

Analizując stosunki grecko-tureckie nie sposób nie wspomnieć o kwestii cypryjskiej, w którą bezpośrednio zaangażowane są obecnie Turcja i Cypr, a pośrednio Grecja. Jak już wcześniej wspomniano, chociaż uregulowanie kwestii cypryjskiej nie stanowi formalnie warunku *sine qua non* przystąpienia Turcji do UE, w praktyce determinuje tempo i przebieg negocjacji akcesyjnych. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku właśnie problem cypryjski wydaje się stanowić największe zagrożenie dla ostatecznego sukcesu negocjacji i przystąpienia Turcji do UE. W opinii Angelosa Seposa, od czasu uzyskania członkostwa w 2004 roku, „stało się oczywiste, że Cypr stara się wpływać na uregulowanie problemu cypryjskiego nie tylko wykorzystując jak dotychczas pośrednictwo Grecji, ale także swoje wzrastające znaczenie jako państwa członkowskiego UE”⁸⁴. Oczywiście wydaje się niemożliwym, by Cypr odważył się w pojedynkę zablokować akcesję Turcji, narażając się tym samym na ostracyzm polityczny wewnątrz Unii. Natomiast z całą pewnością stara się i nadal będzie się starał przekonać kluczowe państwa o słuszności swego stanowiska w ramach kwestii cypryjskiej oraz swej polityki względem Turcji.

⁸⁰ I. Bal, *The Security Policies of the Turkey-EU Axis in Fighting Global Terror: An Alternative?*, w: I. Bal, S. Laçiner, M. Özcan (red.), *European Union With Turkey: the Possible Impact of Turkey's Membership on the European Union*, Ankara 2005, s. 163–164.

⁸¹ Z. Kütük, *Turkey and the European Union: the Simple Complexity*, „Turkish Studies” 2006, vol. 7, no. 2, s. 280.

⁸² C. Morris, *The New Turkey: the Quiet Revolution on the Edge of Europe*, op. cit., s. 117.

⁸³ Zob. S. Kinzer, *Crescent & Star: Turkey Between Two Worlds*, New York 2001, s. 201–216.

⁸⁴ A. Sepos, *The Europeanization of Cyprus: Polity, Policies and Politics*, op. cit., s. 126.

2. Kwestia ormiańska

Do grupy istotnych czynników zewnętrznych należy także zaliczyć stosunki z sąsiednią Armenią. Przełom nastąpił w Zurychu w nocy z 10 na 11 października 2009 roku, gdy obie strony nawiązały stosunki dyplomatyczne. Stosowne dokumenty wymienili szef MSZ Armenii Edouard Nalbandian i szef MSZ Turcji Ahmet Davutoğlu. Świadcami zawarcia porozumienia byli między innymi ministrowie spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej, Francji i Szwajcarii oraz amerykańska sekretarz stanu Hilary Clinton. Dokument został podpisany głównie dzięki staraniom dyplomacji Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z zawartym porozumieniem, granica międzypaństwowa ma zostać otwarta dwa miesiące po ratyfikacji porozumienia⁸⁵. Jeszcze na kilka minut przed ogłoszeniem zawarcia porozumienia, trwał spór dotyczący pojęć zawartych w oświadczeniu. W ostatnich ustaleniach kluczową rolę odegrała Hilary Clinton, która siedząc w samochodzie dzwoniła do szefów MSZ Armenii i Turcji. Prasa od razu określiła jej działania mianem dyplomacji limuzynowej⁸⁶.

Jednakże droga do pełnego pojednania pomiędzy Turcją i Armenią wydaje się być jeszcze odległa. Przeszkodę stanowią rodzące wciąż wiele kontrowersji doświadczenia historyczne, określane często mianem kwestii ormiańskiej. Ormianie domagają się oficjalnych przeprosin za, jak to oficjalnie określają, akt ludobójstwa, którego ofiarą padli członkowie ich społeczności podczas przymusowych deportacji w Imperium Osmańskim w 1915 roku⁸⁷. Dodatkowy przedmiot sporu stanowi nieuregulowany przebieg granicy oraz terminologia geograficzna używana przez władze Armenii na określenie wschodniej Anatolii – zachodnia Armenia. Wszystkie powyższe kwestie są ze sobą ściśle powiązane i wynikają z wydarzeń z czasów I wojny światowej⁸⁸. Ponadto, Turcja wspierała Azerbejdżan podczas wojny azersko-ormiańskiej o Górny Karabach. W rezultacie od 1993 roku granica ormiańsko-turecka pozostaje zamknięta. Tureckie władze

⁸⁵ *Turcja i Armenia nawiązały stosunki dyplomatyczne*, „Gazeta Wyborcza” z 12 października 2009.

⁸⁶ *After a Hitch, Turkey and Armenia Normalize Ties*, „International Herald Tribune” z 12 października 2009.

⁸⁷ Liczne kontrowersje budzi także dokładne ustalenie liczby ofiar. Razmik Panossian określił prawdopodobną liczbę między 1–1,5 miliona. R. Panossian, *The Armenians: From Kings and Priests to Merchants and Commissars*, London 2006, s. 231. Podobną liczbę podaje Zaven Messerlian. Zob. Z. Messerlian, *The Premeditated Nature of the Genocide Perpetrated on the Armenians*, Antelias–Lebanon 2001, s. 77. Z kolei 800 tysięcy to według Yvesa Ternona liczba potwierdzona w 1919 roku przez osmańskie władze, a także samego Mustafę Kemala. Zob. Y. Ternon, *Ormianie. Historia zapomnianego ludobójstwa*, Kraków 2005, s. 261. Kamuran Gürün podaje nawet liczbę ok. 300 tys., z tym że większość z tych ludzi miała umrzeć w wyniku epidemii, niedożywienia, działań wojennych oraz zbójceckich napadów. Zob. K. Gürün, *The Armenian File: the Myth of Innocence Exposed*, Nicosia 2001, s. 216.

⁸⁸ Więcej zob. K. Buchowski, *Jak Turek z Ormianinem*, „Polityka” z 4 października 2008; E. J. Erickson, *Armenian Massacres: New Records Undercut Old Blame*, „Insight Turkey” 2006, vol. 8, no. 3; G. Jerjian, *The Truth Will Set Us Free: Armenians and Turks Reconciled*, London 2003; G. Kucharczyk, *Pierwszy holocaust XX wieku*, Warszawa 2004; Ş. Orel, S. Yuca, *The Talât Pasha Telegrams: Historical Fact or Armenian Fiction?*, Nicosia 2007; R. Panossian, *The Armenians: From Kings and Priests to Merchants and Commissars*, op. cit., s. 228–242; J. Salt, *Inconvenient Facts*, „Insight Turkey” 2006, vol. 8, no. 3.

nie podważają samego faktu śmierci tysięcy Ormian, ale utrzymują, że zmarli w wyniku głodu, pragnienia i chorób, a nie zorganizowanych egzekucji. Co zrozumiałe, nie zgadzają się tym bardziej na użycie terminu ludobójstwo, sugerujące zorganizowany charakter mordów. Najczęściej używanym terminem są incydenty. Z kolei w zagranicznych publikacjach można spotkać się z określeniem domniemane ludobójstwo (ang. *alleged genocide*).

Podpisanie porozumienia w październiku 2009 roku poprzedziły intensywne starania dyplomatyczne, wspierane, jak już wspomniano, przez Stany Zjednoczone. Pierwszy przełom nastąpił we wrześniu 2008 roku, gdy prezydent Turcji Abdullah Gül udał się z oficjalną wizytą do stolicy Armenii, by obejrzeć mecz piłkarski pomiędzy reprezentacjami Turcji i Armenii⁸⁹. W kwietniu 2009 roku Turcja i Armenia przyjęły mapę drogową normalizacji stosunków. Pod koniec sierpnia rozpoczęły się wewnętrzne konsultacje polityczne, których efektem ma być opracowanie protokołów do ratyfikacji przez parlamenty obu państw⁹⁰. Bez wątplenia poprawa relacji pomiędzy Turcją i Armenią zostanie bardzo pozytywnie odebrana przez Komisję Europejską, a ponadto może w przyszłości zjednać Turcji bardzo wpływowe ormiańskie lobby, na przykład, we Francji.

3. Członkostwo Turcji a możliwy wzrost liczby tureckich imigrantów

Obawy wielu państw członkowskich budzi także możliwy wzrost liczby tureckich imigrantów po przyjęciu Turcji do UE. Według większości analiz, ocenia się, że już obecnie liczba Turków oficjalnie mieszkających w państwach UE przekracza 4,5 miliona⁹¹. Wszyscy są albo obywatelami państw UE, albo dysponują prawem pobytu⁹². Do tego z pewnością należy dodać trudną do określenia liczbę obywateli tureckich, którzy na terytorium UE przebywają nielegalnie. To jest, między innymi, jedna z przyczyn bardzo niskiego poparcia dla tureckiego członkostwa wśród obywateli UE. We wrześniu 2006 roku wyniki badań w 13 państwach wykazały, że tylko 37% respondentów opowiadało się za rozszerzeniem o Turcję⁹³. W Austrii przeciwko przystąpieniu Turcji jest aż 81% społeczeństwa, w Niemczech i w Luksemburgu 69%, na Cyprze 68%, a w Grecji 67%⁹⁴. Większość respondentów wskazuje na odmienną kulturę Turcji ze względu na wyraźną dominację islamu.

⁸⁹ A. Görgülü, *Towards a Turkish-Armenian Rapprochement?*, „Insight Turkey” 2009, vol. 11, no. 2, s. 19.

⁹⁰ *Armenia i Turcja nawiążą relacje. Po stu latach*, „Gazeta Wyborcza” z 1 września 2009.

⁹¹ T. Küçükcan, *Bridging the European Union and Turkey: the Turkish Diaspora in Europe*, „Insight Turkey” 2007, vol. 9, no. 4, s. 85.

⁹² S. Laçiner, *Possible Impacts of Turkey's Full Membership to EU's Foreign Policy*, w: *European Union With Turkey: the Possible Impact of Turkey's Membership on the European Union*, op. cit., s. 81.

⁹³ K. Niklewicz, *Coraz więcej przeciwników Turcji w UE*, „Gazeta Wyborcza” z 26 września 2006.

⁹⁴ *Turkey and Europe: the Way Ahead*, op. cit., s. 28.

4. Turcja a bezpieczeństwo energetyczne UE

Wyjątkowe położenie geograficzne Turcji sprawia, iż możliwość tranzytu surowców z Azji Środkowej oraz Bliskiego Wschodu stwarza Unii Europejskiej realną alternatywę dla dostaw z Federacji Rosyjskiej. Władze tureckie mają pełną tego świadomość, o czym świadczy prowadzona przez nie w ostatnich latach przyjazna zagranicznym inwestorom polityka energetyczna. Jej wynikiem jest szereg aktualnie realizowanych projektów energetycznych, na przykład, rurociąg Nabucco, które w ciągu kilku lat uczynią z Turcji najważniejsze państwo tranzytu energii w tej części świata. O dużym zainteresowaniu pośrednictwem w przesyłaniu surowców energetycznych do Europy świadczy fakt przystąpienia Turcji do unijnego projektu INOGATE 30 marca 2000 roku⁹⁵. W ramach tego projektu zakłada się przeprowadzenie przez terytorium Turcji kluczowych osi przesyłu ropy naftowej oraz gazu ziemnego z Azji Środkowej oraz Bliskiego Wschodu do Europy.

Władze Turcji są świadome wpływu, jaki ich państwo ma i może w przyszłości mieć na bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej. Przed szczytem Rady Europejskiej 14–15 grudnia 2006 roku pojawiły się głosy, iż Turcja, w ramach retorsji za zawieszenie rozmów w ośmiu obszarach negocjacyjnych, zdecyduje o zamrożeniu współpracy w dziedzinie energii⁹⁶. Choć taka reakcja Ankary była mało prawdopodobna, czołowi analitycy uspokajali, iż nawet w przypadku jej zastosowania nie miałyby większego znaczenia. Cengiz Aktar powiedział wprost: „Unii nie zrobiłoby to różnicy, bo żadnych istotnych rozmów w tych kwestiach nie ma. W praktyce gaz i ropa i tak przez Turcję by płynęły”⁹⁷. Dowodzi to, że nawet w spornych sytuacjach Turcja i Unia Europejska są skazane na współpracę. Jej podstawę stanowią głównie argumenty gospodarcze, a w mniejszym stopniu polityczne.

5. Stany Zjednoczone a prounijne aspiracje Turcji

Bez względu na rozmaite przeszkody na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej, Turcja może liczyć na polityczne wsparcie ze strony Stanów Zjednoczonych⁹⁸. Paradoksalnie, to właśnie amerykańskie władze przekonują swych europejskich partnerów o konieczności pełnego włączenia Turcji w proces integracji europejskiej. Amerykanie są konsekwentni pomimo uwag, które od czasu do czasu formułują pod

⁹⁵ G. Bacik, *Turkey and Pipeline Politics*, op. cit., s. 296.

⁹⁶ Zamrożenie rozmów w ośmiu obszarach negocjacyjnych przez Unię Europejską zostało wywołane przez brak zgody władz tureckich na otwarcie wszystkich portów lotniczych i morskich dla jednostek zarejestrowanych w Republice Cypru. Tym samym Turcja nie wypełniła przyjętego dwa lata wcześniej zobowiązania do rozszerzenia postanowień unii celnej Turcja–UE na wszystkie państwa przyjęte do Wspólnoty 1 maja 2004 roku. Zob. *EU Struggles to Find Mid-Way Formula on Turkey*, „Turkish Daily News” z 12 grudnia 2006; B. Niedziński, *Turcja rozczarowana Unią*, „Dziennik” z 13 grudnia 2006; K. Niklewicz, J. Pawlicki, *Unia przymyka drzwi*, „Gazeta Wyborcza” z 15 grudnia 2006.

⁹⁷ K. Niklewicz, P. Szczerkowski, *Jak Unia ukarze Turcję*, „Gazeta Wyborcza” z 12 grudnia 2006.

⁹⁸ Więcej o turecko-amerykańskich zależnościach w polityce międzynarodowej zob. W. Hale, *Turkey, the US and Iraq*, London 2007.

adresem tureckich władz, na przykład, w sprawie uznania kwestii ormiańskiej z 1915 roku za akt ludobójstwa⁹⁹ lub środków stosowanych przez turecką armię w celu zwalczania kurdyjskiej partyzantki¹⁰⁰. Zdaniem Davida Ignatiusa, „Europa powinna być większa w tym sensie, że tworzenie historycznie i kulturowo zdefiniowanej Europy jest sprawą wciąż niezakończoną. Z amerykańskiego punktu widzenia jest pożądaną, by w takiej Europie była Turcja, ponieważ wykluczona Turcja prawdopodobnie upodobni się bardziej do kraju bliskowschodniego, a tym samym wprowadzi Bliski Wschód do Europy”¹⁰¹. Podobnie uważa Brent Scowcroft, były doradca prezydenta George’a Busha seniora, którego zdaniem „dla Stanów Zjednoczonych jest krytycznie ważne, by Turcja była w UE”¹⁰². Z kolei David Arnett zwraca uwagę na swoisty paradoks, iż Stany Zjednoczone promując tureckie członkostwo w UE, jednocześnie ryzykują znaczne osłabienie swych bilateralnych więzi z Turcją, co budzi podejrzenia ze strony tureckiej opinii publicznej¹⁰³. Jednakże w tym przypadku wydaje się niemalże oczywiste, że dla administracji amerykańskiej korzyści geostrategiczne w skali regionalnej, zwłaszcza stabilizujący wpływ Turcji na politykę bliskowschodnią, są o wiele ważniejsze aniżeli doraźne korzyści płynące ze współpracy dwustronnej, nawet te w dziedzinie militarnej. Dał temu wyraz prezydent Barack Obama, który 6 kwietnia 2009 roku podczas przemówienia w tureckim parlamencie powiedział: „Chcę być dobrze zrozumiany – Stany Zjednoczone z całych sił wspierają tureckie starania dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej. Mówimy to nie jako członek Unii Europejskiej, ale jako bliski przyjaciel zarówno Turcji, jak i Europy. Turcja jest stanowczym i odpowiedzialnym partnerem w ramach instytucji euroatlantyckich i europejskich. Turcję łączy z Europą więcej niż tylko mosty nad Bosforem. [...] Tureckie członkostwo ponownie rozszerzy i wzmocni europejskie fundamenty”¹⁰⁴.

Możliwe scenariusze

Scenariusz pierwszy, najbardziej prawdopodobny – negocjacje członkowskie będą kontynuowane, jednakże każdy najbliższy szczyt Rady Europejskiej będzie poprze-

⁹⁹ Zob. *A resolution too far*, „The Economist” z 20 października 2007; S. Arsu, *Turks angry over U.S. Armenian genocide vote*, „International Herald Tribune” z 11 października 2007; E. Özmenek, *Armenian genocide bill constrains bilateral relations*, „Turkish Daily News” z 11 października 2007.

¹⁰⁰ M. A. Birand, *Cooperating with US the only way to silence PKK*, „Turkish Daily News” z 19 października 2007; S. Day, *Will Turkey march in?*, „Cyprus Today” z 20–26 października 2007; *Deciphering US action against PKK*, „Turkish Daily News” z 27–28 października 2007; J. Przybylski, *Trudna misja Condoleezy Rice*, „Rzeczpospolita” z 3–4 listopada 2007; *Unearthing the past, endangering the future*, „The Economist” z 20 października 2007; Ł. Wójcik, *Granica tureckiej cierpliwości*, „Przekrój” z 11 listopada 2007.

¹⁰¹ Z. Brzeziński, D. Ignatius, B. Scowcroft, *Ameryka i Świat. Rozmowy o globalnym przebudzeniu politycznym*, Łódź 2009, s. 218.

¹⁰² Ibidem, s. 220.

¹⁰³ D. Arnett, *Problems of Perception and Vision: Turkey and the U.S.*, „Turkish Policy Quarterly” 2008, vol. 7, no. 1, s. 18.

¹⁰⁴ *Remarks by President Obama to the Turkish Parliament, Ankara (Turkey) April 6, 2009*, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Obama-To-The-Turkish-Parliament/ (16.09.2009).

dzony poważnym kryzysem politycznym i rozłamem pomiędzy państwami członkowskimi. Poszczególne państwa UE będą się starały realizować partykularne interesy posługując się kwestią negocjacji akcesyjnych z Turcją jako kartą przetargową. Powyższa uwaga dotyczyć będzie przede wszystkim mniejszych i średnich państw członkowskich takich jak, między innymi, Austria, Grecja lub Cypr. Termin zakończenia negocjacji, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, nie zostanie wyznaczony¹⁰⁵.

Scenariusz drugi – Unia Europejska rozpocznie proces „wygaszania negocjacji”, dążąc do ich całkowitego zawieszenia. Za pretekst może posłużyć nieuregulowana kwestia cypryjska. Alternatywą przedstawioną tureckiemu rządowi będzie uprzywilejowane partnerstwo. Takie rozwiązanie jest obecnie preferowane zarówno przez rząd Niemiec, jak i Francji. Oba państwa są bardzo wpływowymi członkami UE, jednakże ostatecznie będą się musiały liczyć ze zdaniem, między innymi, Wielkiej Brytanii, która, przynajmniej na razie, nie akceptuje takiego rozwiązania w przypadku Turcji. Ponadto, zmiana rządów w którymkolwiek z tych państw może doprowadzić do zmiany oficjalnego stanowiska, na przykład, w sytuacji, gdyby w kolejnych wyborach do Bundestagu w 2013 roku zwyciężyła SPD.

Scenariusz trzeci – Unia Europejska podejmie decyzję o zerwaniu negocjacji akcesyjnych z Turcją, argumentując taki krok niestosowaniem się Turcji do wytycznych Komisji Europejskiej lub Rady Europejskiej, na przykład, w obszarze związanym z przestrzeganiem praw człowieka lub kwestią cypryjską.

Scenariusz czwarty – zdecydowanie najmniej prawdopodobny; turecki rząd, zniechęcony kolejnymi przeszkodami proceduralnymi ze strony Unii Europejskiej i działając pod naciskiem opinii publicznej, podejmie decyzję o zerwaniu negocjacji z Unią Europejską. Biorąc pod uwagę szereg zależności politycznych i gospodarczych pomiędzy Unią Europejską i Turcją, wydaje się to jednak niewyobrażalne. Argument, iż Turcja mogłaby się z powodzeniem stać załącznikiem alternatywnego procesu integracyjnego na Bliskim Wschodzie nie jest prawdopodobny w perspektywie średnioterminowej.

Wnioski

Bez wątpienia trwające negocjacje akcesyjne Turcji z Unią Europejską stanowią duże wyzwanie polityczne dla obu stron. Jak przedstawiono wcześniej, jest to proces bardzo złożony, wymagający uwzględnienia podczas analizy szeregu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Już sam wieloletni proces poprzedzający oficjalne otwarcie rozmów może sugerować, iż będą to najdłuższe i najtrudniejsze negocjacje akcesyjne w dotychczasowej historii integracji europejskiej. Co więcej, po raz pierwszy w historii państwo kandydujące nie ma gwarancji uzyskania pełnoprawnego członkostwa nawet w sytuacji, gdy wypełni wszystkie kryteria.

Postęp negocjacji akcesyjnych Turcji należy uznać za bardzo powolny. W ciągu czterech lat zdołano otworzyć rozmowy tylko w ramach ośmiu obszarów negocjacyj-

¹⁰⁵ W prasie można często spotkać się z opinią, iż Turcja zostanie przyjęta do Unii Europejskiej dopiero w 2023 roku, co byłoby symboliczne zważywszy, iż w tym samym roku Turcja będzie świętować setną rocznicę proklamowania republiki.

nych, przy czym sfinalizowano je jak dotychczas jedynie w jednym spośród aż 35. Przy takim tempie prac, negocjacje mogą potrwać nawet 20 lat. Jedynym zamkniętym obszarem negocjacyjnym pozostaje budzący zawsze najmniej kontrowersji rozdział, dotyczący badań naukowych i nauki.

Najbardziej prawdopodobny wydaje się być scenariusz zakładający wieloletnią kontynuację negocjacji aż do przyznania Turcji statusu pełnoprawnego członka UE, natomiast tylko nieco mniej prawdopodobny jest scenariusz dotyczący uprzywilejowanego partnerstwa dla Turcji. Z kolei należy zdecydowanie, przynajmniej w perspektywie średnioterminowej, odrzucić scenariusze zakładające jednostronne zerwanie negocjacji przez Unię Europejską lub przez tureckie władze.

Perspektywę przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej należy uznać za śmiały i obiecujący projekt polityczny, który może zaowocować wyraźnym wzmocnieniem pozycji UE na arenie międzynarodowej. Zanim to jednak nastąpi, władze Turcji muszą uporać się z szeregiem problemów wewnętrznych oraz w relacjach z państwami sąsiednimi, ponieważ w przeciwnym razie będą one stanowić wewnętrzne problemy Unii, a nawet mogą przyczynić się do poważnych zakłóceń w dalszym rozwoju procesu integracji europejskiej. Pilnego uregulowania wymaga zwłaszcza kwestia cypryjska, która już wpłynęła na wyraźne spowolnienie tempa negocjacji. W tym kontekście należy jednak docenić coraz bardziej konstruktywne stanowisko tureckiego rządu. Pozytywny sygnał stanowi również stopniowa normalizacja stosunków turecko-ormiańskich.

