

Krzysztof Załucki

Uniwersytet Opolski
Instytut Politologii, Katedra Stosunków Międzynarodowych
e-mail: kzałucki@o2.pl
tel. 512 039 635

Relacje Unia Europejska – Turcja wobec kryzysu migracyjnego. Makiaweliczne plany czy wyraz bezsilności?

Streszczenie. W artykule omówiono kwestię relacji Unii Europejskiej, w szczególności Niemiec, z Turcją w świetle kryzysu migracyjnego, czyli politykę ustępstw i „appeasementu”, jaką oba wymienione podmioty wdrożyły względem państwa nad Bosforem, licząc na jego pomoc w zatrzymaniu fal uchodźców. Problem jest bardzo złożony, mało poruszany w Polsce, lecz budzi ogromne kontrowersje za granicą, przede wszystkim w Niemczech. Aktualna polityka kanclerz Angeli Merkel wobec Turcji oraz niechęć do radykalnej zmiany stanowiska względem uchodźców fatalnie wpływa na jej pozycję w kraju oraz Niemiec poza granicami, a ponadto na postrzeganie w świecie całej Unii Europejskiej. Próba rozwiązania problemu migracyjnego rękami prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan jest co najmniej mocno kontrowersyjna i negatywnie postrzegana. Zaostrza konflikty również w samych Niemczech i prowadzi do wzmocnienia skrajnie prawicowych nastrojów. Co gorsza, wynegocjowane z tureckim przywódcą porozumienie, dające mu wolną rękę we wszystkich zamierzeniach, nie tylko nie gwarantuje rozwiązania kryzysu migracyjnego, obnaża także słabość UE oraz pogarsza sytuację polityczno-społeczną w Turcji oraz regionie.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, uchodźcy, polityka migracyjna, Unia Europejska, Angela Merkel, Recep Tayyip Erdoğan

1. Wstęp

Jeden z bardziej interesujących raportów na temat obecnego stanu Unii Europejskiej wśród najważniejszych problemów tej organizacji wskazuje kryzys migracyjny. Stwierdza wyraźnie, iż – wraz z innymi równocześnie występującymi czynnikami,

wśród których wymienia się katastrofalne zadłużenie Grecji, tzw. „Brexit” oraz zagrożenie terroryzmem – może on przyczynić się do tego, że „po raz pierwszy w swej 60-letniej historii integracja europejska, przynajmniej w niektórych aspektach, ulegnie zahamowaniu lub nawet regresowi” [Archick 2016].

Czy tak się stanie, trudno przewidzieć. Jednakże słabość Unii Europejskiej można łatwo dostrzec choćby w posunięciu, które jest przedmiotem niniejszych rozważań: nawiązaniu kontrowersyjnego i często krytykowanego porozumienia z Turcją, które stanowić ma ostatnią szansę na skuteczne przeciwdziałanie niekontrolowanemu napływowi uchodźców.

2. Najgorszy kryzys w historii Unii Europejskiej?

Bez wątplenia do niedawna wielu polityków i komentatorów tak właśnie określiliby tzw. kryzys migracyjny, czyli niekontrolowany napływ do Unii Europejskiej (UE) uchodźców głównie z Bliskiego Wschodu¹. Miarodajny wyraz takiemu przekonaniu dał w pierwszych miesiącach bieżącego roku włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni. Na pytanie niemieckiego dziennikarza, czy omawiana sytuacja zagraża przyszłości UE, udzielił bezkompromisowej i rozbudowanej, jak na polityka najwyższego szczebla, wypowiedzi. Warto przytoczyć ją w całości: „Można tak to ująć. Ten kryzys bowiem ma wpływ na inne sprawy: referendum w Wielkiej Brytanii dotyczące jej wyjścia z UE czy rosnące poparcie populistów w wielu państwach. Ta mieszanka zagraża przyszłości Europy. Obecnie doświadczamy bodaj najcięższego kryzysu w historii Unii Europejskiej. O tym, czy uda się nam go przezwyciężyć, zadecyduje kwestia migracji” [The Toughest Crisis 2016].

Znawcom tematyki migracyjnej i masowych ruchów ludności może się to jednak wydać dość dziwne, a nawet wskazywać na nieznamość tematu. Jeśli odwołać się do poważnych opracowań i oficjalnych raportów, od kilku już lat napływ imigrantów do UE nie jest niepokojący w liczbach bezwzględnych czy w przeliczeniu na mieszkańca Unii. W innych rejonach świata, choćby na Bliskim

¹ Można przyjąć, że niechlubne pierwsze miejsce zestawienia europejskich kryzysów zajął ostatnio tzw. Brexit, czyli prawdopodobne opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię. Zgodnie z wynikiem referendum z 23 czerwca 2016 r. 51,89% głosujących opowiedziało się za złożeniem członkostwa w UE, zaś 48,11% było przeciw (frekwencja wyniosła 72,2%; wyniki zaczerpnięto z <http://election.news.sky.com/referendum> [dostęp: 30.06.2016]). Istotne jest użycie wyżej słowa „prawdopodobne”, gdyż sam wynik referendum nie przesądza jeszcze o opuszczeniu Unii przez jednego z jej najważniejszych członków. Konieczne bowiem jest uruchomienie przez rząd procedury przewidzianej w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Dopiero od daty oficjalnej notyfikacji zamiaru opuszczenia UE – wydarzenia możliwego, ale nie pewnego – można się spodziewać, że Wielka Brytania po upływie kilku lat (co do zasady dwóch, termin ten może jednak zostać przedłużony) przestanie być członkiem Unii.

Wschodzie, zjawisko ma o wiele większy wymiar. Jak wskazuje dotychczas najobszerniejsze polskie opracowanie, problem polega na czymś innym – geograficznym ukierunkowaniu potoków migracyjnych, wystawiającym na ciężką próbę takie państwa, jak Włochy, Grecja czy Malta (będące „państwami pierwszego kontaktu”), Chorwacja, Słowenia i Węgry (kraje tranzytowe) czy Niemcy, Wielka Brytania oraz państwa skandynawskie (kraje przeznaczenia, tj. te, które uchodźcy obrali sobie jako cel podróży) [zob. Sasnal (red.) 2015: 11 i nast.].

Niestety, Unia jako całość nie poradziła sobie z tą próbą. Brak tutaj miejsca, aby szczegółowo opisywać działania podjęte przez kraje członkowskie czy to na poziomie całej Unii, czy indywidualnie (przy czym te ostatnie wywoływały nierzadko kontrowersje i ostre reakcje, jak np. rozpoczęta przez Węgry 15 września 2015 r. budowa metalowego ogrodzenia na granicy z Serbią). Wystarczy tylko wspomnieć, że ani zawieszenie regulacji Schengen, ani wezwania do dobrowolnego podziału uchodźców między kraje członkowskie, ani rozszerzenie kompetencji niektórych unijnych agencji czy utworzenie tzw. hotspotów nie dały wyraźnego rezultatu². Bez wątpienia brakuje sprawnie działających, wspólnych dla wszystkich państw mechanizmów polityki azylowej (istniejące dyrektywy bowiem nie funkcjonują należycie), ale wydaje się, że nade wszystko problem stanowi ociążałość Unii oraz rozbieżne interesy państw członkowskich wobec zalewu migrantów. Szczególnie to ostatnie sprawia, że nawet najlepsze mechanizmy traktatowe czy prawa wtórne są obciążone sporym ryzykiem dysfunkcji³.

W efekcie, Europa podzielona została płotami i zasiekami. Unijna jedność praktycznie przestała istnieć, a przynajmniej taka wiadomość obiegiła świat. Pasjonatom historii nasuwać się może porównanie z sytuacją sprzed stu lat – gdy w sierpniu 1914 r. wybuchła Wielka Wojna. „Samobójstwo Europy”⁴, jak nazwano to wydarzenie, pobrzmiwa echem w dzisiejszych obrazach skłóconej, osłabionej i niestabilnej UE. Nie można oczywiście stawiać znaku równości między jednym z dwóch największych kataklizmów XX w. a kryzysem migracyjnym początku

² Opis tych oraz innych działań, jak również zwartą, aczkolwiek wyczerpującą analizę teraźniejszego i dawniejszych kryzysów migracyjnych w Europie można znaleźć w pracy *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej* [Sasnal (red.) 2015: 11 i nast.].

³ Warto wskazać choćby na następującą kwestię: państwa położone w centrum i na wschodzie Europy, w tym Polska, nie mają żadnego interesu w przyjmowaniu uchodźców, w szczególności z tak odmiennego kręgu społecznego i kulturowego. Co więcej, ich społeczeństwa są pod każdym względem dość jednolite, co rodzi zrozumiałe obawy przed „inwazją obcych”. Sporą rolę odgrywają także obawy przed islamskim terroryzmem, w świetle zamachów w kilku państwach europejskich wcale nieprzesadzone. Poczucie zagrożenia wzmaga obserwowana od samego początku kryzysu niemoc UE oraz zachowanie Niemiec, które z punktu widzenia przeciętnego obywatela wydają się działać nie tylko przeciw interesowi Unii, ale i swojemu własnemu. O tej ostatniej sprawie będzie jeszcze mowa.

⁴ Określenie to dało także tytuł najlepszej i najbardziej aktualnej polskiej monografii I wojny światowej – *Samobójstwo Europy. Wielka Wojna 1914-1918* [Chwalba 2014].

następnego stulecia, ale pewne podobieństwa są nieodparte. Wówczas, tak jak obecnie, kontynent był stabilny tylko pozornie. W rzeczywistości rozrywały go konflikty interesów i niezaspokojone ambicje głównych graczy – Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Tak wówczas, jak i teraz istniejące umowy międzynarodowe nie zapobiegły kryzysowi, a wręcz przyczyniły się do jego powstania. Wreszcie tak wtedy, jak i obecnie Europa była zmęczona i zniechęcona wieloma kłopotami: agresywną Rosją, napięciami na linii Berlin – Paryż, ambitnymi żądaniami Wielkiej Brytanii. Tylko kryzys strefy euro przed stu laty miał inną postać – rozgrzanej do czerwoności gospodarki, która dusiła się na pełnych obrotach niezaspokojonego kapitalizmu ery przemysłowej. Wówczas też nikt nie przewidywał rozmiarów i skutków wojny, jaka wybuchła gorącego lata 1914 r.; obecnie nikt nie usiłuje nawet prognozować dalszego rozwoju kryzysu migracyjnego⁵. I podobnie jak wówczas, tak i teraz jednym z głównych aktorów okazały się Niemcy.

3. Pożądany i znieawidzony. Niemcy jako hegemon Europy

Doświadczenie historyczne każe widzieć Niemcy jako państwo, które „od zawsze” dążyło do objęcia przywódczej roli, jeśli nie w świecie, to co najmniej w Europie. Co ciekawe, nie jest to widzenie właściwe tylko państwom, które stały się ofiarami agresji niemieckiej w obu wojnach światowych. Także autorzy z RFN przyjmują ten punkt widzenia. W jednej z pogłębionych analiz roli zachodniego sąsiada Polski w kryzysie migracyjnym możemy przeczytać, że niemieccy politycy przez dziesiątki lat forsowali narodowe interesy kosztem Europy, nie licząc się z nikim, a w szczególności z partnerami ze Wspólnoty. Słynne już zdanie kanclerz Angeli Merkel „*Wir schaffen das!*”, które można przetłumaczyć jako „Damy sobie radę!”⁶, zrobiło porównywalną karierę z „*Yes, we can!*” prezydenta USA Baracka Obamy. Doczekało się wielu analiz, interpretacji i uważane jest za początek tzw. niemieckiej „nowej kultury powitania [migrantów]”⁷ – ale stanowi także wyraz egoistycznego, nieliczącego się ze sprzeciwem nawet własnych obywateli stanowiska przywódcy Niemiec. Właśnie to ostatnie jest jednym z najczęstszych zarzutów wobec kanclerz Merkel, obwinianej coraz bardziej o podsycanie kryzysu migracyjnego

⁵ Nie mówiąc już o krótko- czy długoterminowych skutkach Brexitu. Opinie specjalistów wszelkiej maści są w tej mierze tak skrajnie różne, że pilnemu czytelnikowi po lekturze fachowej oraz/lub codziennej prasy pozostaje w świadomości tylko kompletny chaos i dojmująca niepewność.

⁶ W kontekście kryzysu migracyjnego użyte pierwszy raz przez kanclerz Merkel na konferencji prasowej 31 sierpnia 2015 r.

⁷ Niem. *neue Willkommenskultur* [zob. np. Heckmann 2014].

obietnicą „otwartych drzwi” do Republiki Federalnej, a co za tym idzie – do Europy⁸.

Czy jednak można przyjąć, że nasz zachodni sąsiad cały czas cynicznie i bezwzględnie podąża drogą ku dominacji nad Europą? Okazuje się, że byłby to uproszczony i powierzchowny wniosek. Jak wskazują analizy, rola hegemonia w Europie wcale nie przypada Niemcom do gustu, a na pewno nie jest odbierana tam jednoznacznie. Od czasu zakończenia ostatniej wojny niemieccy politycy unikali podkreślania na arenie międzynarodowej własnych interesów, a zamiast tego odgrywali rolę adwokatów sprawy europejskiej. Było to jednak zrozumiałe i niejako oczywiste, skoro wciąż wisiało nad nimi odium agresora i burzyciela Europy. Mimo wszystko jednak potęga gospodarcza Niemiec oraz wielokrotnie wyrażana negatywna postawa Francji – „hamulcowego Europy”, stawiała je w roli przywódcy kontynentu. Brak bowiem było (podobnie jak i teraz) wyraźnego lidera integracji europejskiej, który własną siłą i przykładem torowałby drogę ku realizacji celów Unii. Niemcy jednak wciąż nie byli skłonni oficjalnie zaakceptować takiej roli.

Postawa ta uległa zmianie podczas kryzysu strefy euro⁹. Wówczas to Angela Merkel pierwszy raz zdecydowała się wyraźnie skorzystać z niekwestionowanej potęgi państwa, by urzeczywistnić swoje imperatywy, z których priorytetowym było silne euro. Aby to osiągnąć, zachowała się jak wymagający belfer, karcąc i narzucając krajom Europy Południowej swoją wizję programów oszczędnościowych. Spodziewany i zrozumiały opór tych ostatnich został jednak skutecznie zgaszony wizją nieuniknionego bankructwa państw, takich jak Grecja czy Portugalia, oraz postawieniem przed wyborem: reformy, cięcia wydatków oraz skromne życie w zamian za niebagatelną pomoc w gotówce od unijnych partnerów. Tym razem Niemcy wyciągnęły Unię z samego dna impasu, co zyskało im uznanie nie tylko w Europie. Może właśnie to ośmieliło kanclerz Merkel, aby jeszcze bardziej bezkompromisowo zagrać podczas kryzysu migracyjnego. W tym miejscu warto przytoczyć opinię niemieckiego autora, według którego opracowana przez nią i ogłoszona koncepcja przeciwdziałania problemowi migracyjnemu miała nieunikniony wpływ na resztę kontynentu. Zdecydowane „*wir schaffen das*” padło bez

⁸ Słowa krytyki płyną także ze środowisk naukowych. W tym kontekście warto wskazać choćby na wypowiedzi prof. Egberta Jahna w (niepubl.) *Wir schaffen das (nicht)! Die Ratlosigkeit der deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik*, wygłoszone 2 i 16 listopada 2015 r. podczas serii wykładów na Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (tzw. Frankfurter-Montags-Vorlesungen) [zob. także Kissler 2015].

⁹ Dalsze rozważania w tym rozdziale będą w dużej mierze oparte na oraz inspirowane opracowaniem Simona Bulmera oraz Williama Patersona *Germany: Great Expectations Encounter the EU's Reluctant Hegemon*, które stanowi rozdział nieopublikowanej jeszcze książki pod tym właśnie tytułem. Tekst wykorzystany w niniejszym artykule to szkic rozdziału, jaki ujawniony został w formie referatu na 45. rocznej konferencji University Association for Contemporary European Studies (UACES, Bilbao, 7-9 września 2015 r.).

konsultacji z unijnymi partnerami i brzmiało jak zgłoszenie pretensji do panowania w Europie. „Wewnątrz niemieckiego «my» kryło się «my» europejskie. Żaden poprzedni kanclerz nie odważył się na taki ruch. Jednakże szybko okazało się, że potęga Niemiec ma swoje granice. Zamiast akceptacji «my» w wersji kanclerz Merkel większość partnerów Niemiec zajęła własne pozycje i albo blokowała pomysły kwotowego rozdziału uchodźców, albo wprowadziła własne strategie, aby trzymać ich z dala” [Refugee Crisis... 2016].

Twardy upór przy własnym zdaniu mógł kosztować kanclerz Merkel zbyt wiele, z czego doskonale zdawała sobie sprawę. Silna opozycja polityczna dała o sobie znać już podczas zapaści strefy euro; ekonomiści i analitycy rynków spirali się co do zasadności i trafności proponowanych przez Niemcy rozwiązań [zob. Refugee Crisis... 2016: 13 i nast.]. Jednakże kryzys migracyjny ujawnił nowe siły, których nie można było zlekceważyć – protesty ludności zorganizowane w ruchu PEGIDA, wzrastające w siłę partie populistyczne, jak AfD, oraz opozycję wewnątrz koalicji rządowej.

4. Opozycja i słowa krytyki

Najbardziej ciekawym i budzącym chyba najwięcej sprzecznych emocji oponentem kanclerz Merkel jest ruch pod nazwą PEGIDA (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes – Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu). Nie jest bezpośrednią odpowiedzią społeczeństwa na kryzys migracyjny, gdyż powstała w październiku 2014 r. [Vorländer, Herold, Schaller 2016], ale jej hasła znakomicie wpisują się w obawy i lęki związane z tym problemem. Organizowane przez jej zwolenników cotygodniowe marsze (np. w kolebce ruchu – Dreźnie), wypowiedzi medialne i wpisy oraz artykuły w mediach elektronicznych wskazują, że nie można zakwalifikować jej jedynie do grupy organizacji o charakterze ksenofobicznym, antyislamskim czy nawet rasistowskim. Jest dynamicznym, zmieniającym się fenomenem (tak np. uległa co najmniej jednemu wewnętrznemu podziałowi), który może najbardziej trafnie określa się jako „prawicowo-populistyczny ruch oburzonych”¹⁰. Większość jej członków poddaje ostrej krytyce politykę (Niemiec oraz UE), funkcjonowanie zachodniej demokracji oraz media, zaś jej zwolennicy w dużej mierze rekrutują się spośród środowisk akademickich oraz urzędników i ludzi wolnych zawodów. Łączy ich w mniejszym stopniu strach przed pauperyzacją ekonomiczną i spadkiem w hierarchii społecznej, a raczej rozmaite obawy utraty tradycyjnych wartości (zachodnich), regionalnej i narodowej tożsamości, wyrugowania kulturowego etc. – za sprawą rozprzestrzeniającego się

¹⁰ Niem. *rechtspopulistische Empörungsbewegung*.

w Niemczech islamu. Jak wskazują badacze zjawiska, inwazja islamu na kraje UE jest tutaj raczej katalizatorem frustracji wywołanych nieskoordynowaną i błędną polityką migracyjną oraz związanymi z tym doświadczeniami osobistymi uczestników ruchu [Vorländer, Herold, Schäller 2016: 137 i nast.]¹¹.

Jak dotąd PEGIDA nie wyraża chęci współpracy z kolejnym przeciwnikiem polityki migracyjnej kanclerz Merkel, partią Alternative für Deutschland (AfD). Oba podmioty mają jednak wiele cech wspólnych – AfD też została zrodzona z frustracji polityką głowy państwa wobec kryzysu strefy euro. Nadzwyczajna elastyczność tej partii widoczna jest w przenoszeniu akcentów: gdy strefa euro zaczęła wracać do normy, tematem numer jeden stał się kryzys migracyjny, a obecnie obawa przed zagrożeniem islamem. Taka aktualność postaw przyciąga do AfD wielu wyborców, często z innych partii, kosztem ugrupowań rządzących¹². Powiązana z dwoma poprzednimi jest także trzecia fala krytyki, z jaką spotyka się aktualna polityka niemieckiej kanclerz. Płynie ona z najbliższego jej otoczenia, mianowicie koalicji rządowej, w szczególności zaś ze strony Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU) oraz Unii Chrześcijańsko-Społecznej w Bawarii (Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.,

¹¹ Sztandarowym obrazem negatywnych doświadczeń „z pierwszej ręki” jest maleńka miejscowość Perba położona niedaleko Miśni (Saksonia). Liczy ok. 180 mieszkańców, nie dysponuje nawet lokalną przychodnią czy sklepami, a komunikacja publiczna ogranicza się do specjalnych kursów mikrobusami (organizowanymi w razie potrzeby). Pomimo to pod koniec 2014 r. administracja gminy zdecydowała o osiedleniu tam ok. 50 imigrantów (głównie mężczyzn), co wywołało lokalne, a potem szersze protesty. PEGIDA chętnie sięga do tego przykładu, mimo że – jak się wydaje – najdalej w połowie 2015 r. nastroje mieszkańców Perby znacznie się poprawiły, a protesty ucichły [zob. Vorländer, Herold, Schäller 2016: 7 i nast.].

Przykład znacznie ostrzejszej, zaskakująco odmiennej oceny PEGIDY znaleźć można w naukowym opracowaniu *Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an PEGIDA* [Daphi i in. 2015] – to wynik socjologicznych studiów nad omawianym ruchem, oparty na rozbudowanych ankietach, jakie w styczniu 2015 r. wypełniło 123 ankietowanych z Drezna i okolic. W podsumowaniu powstałego raportu badacze stwierdzają, że członkowie PEGIDY to dość dobrze wykształceni mieszkańcy Drezna i okolic, przeważnie mężczyźni, nieufający mediom i sceptyczni wobec instytucji społecznych i państwowych. Częściowo podzielają poglądy populistyczne, prawicowe (nawet ekstremistyczne), co zbliża ich do partii Alternative für Deutschland (AfD); nie mają jednak sprecyzowanych poglądów wobec idei ksenofobicznych i rasistowskich. Co niezwykle, raport kończy się stwierdzeniem, że nie można utożsamiać PEGIDY wyłącznie z ruchem oburzonych „szarych obywateli”, jakkolwiek jej zwolennicy chętnie taki obraz kreują. O wiele bardziej wyraźne są tam przejawy wrogości wobec określonej grupy ludzi oraz ledwo skrywany, a czasem otwarty, ostry rasizm. Te ostatnie uwagi są jednak wywiedzione nie z treści ankiet, lecz obserwacji zachowań zwolenników PEGIDY, interakcji między tymi ostatnimi a ankieterami, wreszcie z treści zasłyszanych wypowiedzi i przemówień. Trudno zatem pozbyć się wrażenia znacznego subiektywizmu tak surowej oceny „ruchu oburzonych” [zob. Vorländer, Herold, Schäller 2016: 53].

¹² W okresie dwóch miesięcy, tj. w maju i czerwcu 2016 r., poparcie dla AfD wynosiło 15% – zob. badania Deutschlandtrend publikowane przez telewizję ARD, www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2016/juni [dostęp: 30.06.2016].

CSU). Jak dotąd obie partie występowały razem w federalnych wyborach kanclerza Niemiec, wspierając wspólnego kandydata. Nigdy dotąd nie było realnego zagrożenia podziałem i wysuwania własnych pretendentów, którzy konkurowaliby ze sobą. Tak może się stać jednak w najbliższych wyborach (w 2017). Bawarska CSU bowiem jest zdania, że wzrastająca popularność AfD to wynik przywództwa kanclerz Merkel, jej uporu i błędnych decyzji podczas kryzysu migracyjnego, wreszcie udanego zabiegu wypchnięcia CDU z prawej strony sceny politycznej do jej centrum. Powstałą lukę z sukcesem wypełniła AfD, która wbrew nadziejom pani kanclerz wcale nie ma ochoty ulec wewnętrznej dezintegracji (jak spodziewali się też niektórzy komentatorzy). Czary goryczy dopełnia opinia czołowych polityków CSU, że to Merkel jest winna niekontrolowanego napływu uchodźców do Niemiec, którzy bez jej zachęty, deklaracji otwartych drzwi, a nawet „selfie”, jakie robiła sobie z uchodźcami, nie podjęliby się trudnej i ryzykownej podróży do Europy [Amann, Neukirch, Pfister 2016].

5. Turecka karta

W obliczu opisywanej sytuacji na arenie krajowej i europejskiej, nie rezygnując wszakże z ambicji umocnienia Niemiec na tych obszarach i nie przyznając się do jakichkolwiek błędów w podjętych decyzjach, kanclerz Merkel sięgnęła po rozwiązanie, które jeszcze do niedawna byłoby całkowicie nie do pomyślenia. W celu złagodzenia kryzysu migracyjnego zwróciła się o pomoc do Turcji, kraju aspirującego wprawdzie do członkostwa w UE, ale regularnie krytykowanego za liczne odstępstwa od ideałów i celów tej organizacji. Od września 2015 r. była krytykowana i naciskana, aby jak najszybciej postawić tamę niemal niekontrolowanemu napływowi uchodźców do Niemiec.

Jak już wskazano, zawiodły mechanizmy Unii oraz europejscy partnerzy, którzy wcale nie spieszyli się z przyjmowaniem znacznych kwot uchodźców, na co liczyła kanclerz. Napięcia wewnątrz krajowe były tak wielkie, że spekulowano nawet o zmuszeniu jej do rezygnacji z urzędu. Aby je uspokoić, zwróciła się do Turcji z propozycją – w zamian za liczne ustępstwa państwo to uszczelni swoje granice tak, aby zahamować napływ uchodźców do Europy, głównie poprzez greckie wyspy. Jednakże od początku wszystko poszło źle – zamiast wzmocnić kontrolę granic, Turcja zamknęła granicę z Syrią. W rezultacie najbardziej potrzebujący, czyli syryjscy uchodźcy, stanęli przed zasiekami, zaś dla pozostałych migrantów droga do Europy wcale nie stała się bardziej wyboista. Zwiększyła się nawet liczba napływających z Algierii, Maroka i Afganistanu. Turecki rząd ma oczywiście rację, twierdząc, że 2800 kilometrów wybrzeża Morza Egejskiego nie da się w pełni

skutecznie kontrolować, ale jednocześnie nie jest tajemnicą, że nie ma żadnego interesu w przyjmowaniu uchodźców na dłuższy okres. Owszem, umożliwił np. legalne podejmowanie pracy przez Syryjczyków, ale pracownicy FRONTEXu¹³ i zaangażowani w sprawę politycy są przekonani, że można zrobić o wiele więcej.

Co do jednego nie można mieć za to wątpliwości – że rządzący twardą ręką prezydent Recep Tayyip Erdoğan zrećnie wykorzystuje kłopoty UE i propozycję Niemiec jako narzędzie bezwzględного nacisku na te podmioty. Chodzi bowiem nie tylko o znaczne środki finansowe, jakie ma otrzymać za swoją pomoc, ale także rozmaite ustępstwa i koncesje [szerzej zob. Müller, Popp, Schult 2016]. W pierwszych dniach marca 2016 r. udało się wprawdzie zamknąć tzw. szlak bałkański (choć z punktu widzenia kanclerz Merkel nie był to szczególny sukces, gdyż konsekwentnie twierdzi ona, że zamykanie granic nie rozwiązuje problemu migracyjnego) oraz skłonić Turcję do przyjmowania z powrotem uchodźców, którzy już znaleźli się w Grecji. Cena do zapłaty przez UE była jednak wysoka – zgodnie z zaproponowanym przez Turcję porozumieniem kraj ten miałby otrzymać 3 miliardy euro, znaczne złagodzenie wymogów wizowych oraz obietnicę realnego przyspieszenia negocjacji akcesyjnych. Zniechęcanie i rozczarowanie unijnych partnerów Niemiec jest jednak tak wielkie, że trudno przewidzieć, czy plan ten faktycznie wejdzie w życie¹⁴. Wiele państw (np. Francja) nie chce nawet słyszeć o poluzowaniu wymogów wjazdu na swoje terytorium, a w samych Niemczech politycy określają taki ruch jako wpadnięcie z deszczu pod rynną i zastąpienie zalewu migrantów zalewem posiadaczy wiz. Proponowane koncesje są też wątpliwe

¹³ Pełna nazwa brzmi: Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z opisem na oficjalnej stronie UE „koordynuje współpracę operacyjną między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomaga państwa członkowskie w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznej, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych, przeprowadza analizy ryzyka, śledzi rozwój badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych, wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych oraz udziela państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów”, http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pl.htm [dostęp: 30.06.2016]. Więcej informacji można uzyskać na stronie Agencji, <http://frontex.europa.eu> [dostęp: 30.06.2016].

¹⁴ Nieufność wobec kanclerz Merkel i jej polityki hegemonia jest tak silna, że na szczycie UE w pierwszych dniach marca, gdzie Turcja przedstawiła wyżej opisany plan, podniosły się liczne głosy oburzenia. Po pierwsze, przywódcy państw UE nie mieli wcześniej możliwości zapoznania się z tym dokumentem. Doszło do zaskakujących sytuacji, gdy jedyną dla nich możliwością konsultacji *ad hoc* było zrobienie zdjęcia smartfonem i przesłanie do sztabu ekspertów. Po drugie, rozmiar i specyfika ustępstw na rzecz państwa nad Bosforem dały początek teorii spiskowej, że prawdziwym autorem nie jest MSZ Turcji, lecz doradcy kanclerz Merkel, w szczególności stojący na ich czele Uwe Corsepius. Niemiecka kanclerz zdecydowanie zaprzeczała, ale wiele państw nabrało przeświadczenia, że Niemcy chcą je wymanewrować w rozgrywkach z Turcją [zob. How Merkel Has Gambled... 2016].

z punktu widzenia prawa międzynarodowego [How Merkel Has Gambled... 2016: 3 i nast.].

Jednak gdy przyjrzeć się postaci prezydenta Turcji, nasuwają się poważne wątpliwości, czy jakiegokolwiek ustępstwa i korzyści skłoniłyby go do rzeczywiście wyteżonej pomocy UE. Wychowany w ubogiej dzielnicy Stambułu musiał wyrobić w sobie cechy ulicznego wojownika, aby przetrwać. Zasadę walki aż do końca oraz „ani kroku wstecz” stosuje i teraz, tak w relacjach wewnętrznych, jak i w polityce zagranicznej. Zdaje sobie doskonale sprawę, że wyrósł na jednego z najbardziej znaczących polityków Europy i może sobie na wiele pozwolić. Bez niego UE nie doszłaby do jakiegokolwiek istotnego kompromisu w sprawie uchodźców, a za to pocięłyby ją budowane naprędce płoty i mury graniczne. Dość szybko ucichły kierowane pod adresem Erdoğan zarzuty budowania dyktatury, łamania praw człowieka, nierespektowania umów międzynarodowych. Unia sięga po tego rodzaju *Realpolitik* także dlatego, że – mimo wszystko – jest to właściwy człowiek do niewdzięcznego zadania, jakie mu postawiono. Skoro ma odstraszać i odsyłać z powrotem rzesze uchodźców, nie może być niezdecydowany i wrażliwy. W tym kontekście jego prześladowania opozycji czy podsycanie wojny z Kurdami przestały mieć znaczenie – Europa, a w szczególności kanclerz Merkel rozpaczliwie potrzebuje silnego wojownika, nawet jeśli nader często przypomina ulicznego opryska¹⁵.

Pomimo wszelkich napięć i nieudomówień niemiecki rząd jest obecnie (stan na drugą połowę czerwca 2016) bardzo zadowolony ze współpracy z prezydentem Erdoğanem. Liczba uchodźców przedostających się z Turcji do Grecji znacznie spadła, a ci, którzy przed 20 marca przybyli do Hellady odsyłani są z powrotem do państwa nad Bosforem. Dobrego humoru kanclerz Merkel nie psuje oficjalnie ani ostra reakcja tureckiego przywódcy na rezolucję Bundestagu określającą mord na

¹⁵ Na jak wiele pozwala sobie prezydent Turcji względem najsilniejszych nawet państw UE wskazuje afery związana z niemieckim ambasadorem w Turcji Martinem Erdmannem. Od połowy lutego 2016 r. był on wielokrotnie wzywany do tamtejszego MSZ, a także samego Erdoğan na długie i nieprzyjemne rozmowy. Powodami były satyryczna piosenka o prezydencie wyemitowana w niemieckiej telewizji extra 3, broszura dla nauczycieli w jednym z landów poruszająca temat odpowiedzialności Turcji za masakrę Ormian podczas I wojny światowej, wreszcie niezręczna wypowiedź porównująca tureckie i niemieckie nastawienie do pracy. Ta ostatnia była tak naprawdę pochwałą Turków, ale związane z prezydentem koła rządowe miały inne zdanie. Nikt – ani w UE, ani w Niemczech – nie wstawił się skutecznie za dyplomatą, nie chcąc drażnić prezydenta Erdoğan. Ostatecznie ambasador został odwołany z Ankarę w połowie czerwca 2016 r. Więcej na temat osobowości prezydenta Erdoğan, jego działań w polityce wewnętrznej i zagranicznej oraz ciekawy rys osobowościowy można znaleźć w artykule *Erdoğan's Assault on Freedom and Democracy* (brak wskazania autorów), (*Der Spiegel*, 7.04.2016, www.spiegel.de/international/europe/merkel-ally-erdogan-moves-closer-to-autocracy-in-turkey-a-1085497.html [dostęp: 30.06.2016]). Natomiast „afery Erdmanna” opisana jest ponadto w notce prasowej *Das steckt hinter dem Rücktritt des Botschafters* (brak autora), (*Der Spiegel*, 14.06.2016, www.spiegel.de/politik/ausland/eu-botschafter-haber-in-der-tuerkei-sprichwort-fuehrte-zu-ruecktritt-a-1097633.html [dostęp: 30.06.2016]) oraz wskazanych tam dalszych źródłach.

Ormianach jako ludobójstwo, ani określenie przez niego deputowanych tureckiego pochodzenia jako „długie ramię PKK” (czyli zabronionej w Turcji opozycyjnej partii Kurdów) [zob. Bundesregierung lobt Türkei... 2016].

6. Próba oceny i podsumowanie

Unia Europejska od dłuższego czasu musi stawiać czoło wielu wyzwaniom. Niestety, z tymi najbardziej poważnymi nie daje sobie rady. Ostatnią porażką jest wynik referendum w Wielkiej Brytanii, które zadecydowało o „Brexicie”. Symptomatyczne jednak, że również za to niepowodzenie obwiniana jest kanclerz Angelę Merkel – jeśli nawet nie w całości, to jako jego współsprawcę. Mówi się, że gdyby nie jej autorytatywne zachowanie podczas kryzysów strefy euro oraz migracyjnego, partie populistyczne państw UE nie miałyby wystarczających argumentów, by pozyskać tak wielu zwolenników, jak w ostatnich kilku latach. Co więcej, o ile UE nie miała gotowych rozwiązań głębokiego i strukturalnego problemu strefy euro – i tu można zrozumieć przywództwo, a nawet hegemoniczną postawę najsilniejszego gospodarczo państwa Europy – o tyle w przypadku kryzysu migracyjnego kanclerz Merkel po prostu zignorowała istniejące rozwiązania prawne, wywracając do góry nogami zasady dublińskie i strefy Schengen. Czy zrobiła to kierowana wysokimi ideami humanitaryzmu, czy doraźną korzyścią Niemiec, a może po prostu był to wynik błędnej kalkulacji politycznej – tego nie sposób rozstrzygnąć. Efekty jej działań są jednak nie do przecenienia: jej własny kraj oraz UE stały się wewnątrznie podzielone, skłócone i nieufne względem sąsiadów.

Słabość Unii znana była już wcześniej; jednolitej polityki migracyjnej nie udało się jednak wypracować od czasu Traktatu z Lizbony, mimo że takie były założenia. Niechciany przez wielu, a niechętnie akceptowany przez innych europejski hegemon nie sprawdził się w samemu sobie narzuconej roli. Można się obawiać, że zamiast prób utworzenia solidnych mechanizmów radzenia sobie z kryzysem migracyjnym kontynuowany będzie festiwal wzajemnych oskarżeń i przypisywania winy za to, co się stało i dzieje nadal. W siłę rosnać będą partie i ugrupowania prawicowe oraz nacjonalistyczne, a frustracja i bezradność zwykłych obywateli UE będą się pogłębiać. Do tego dochodzi zwiększające się zagrożenie terroryzmem islamskim, przy równoczesnym braku zdecydowanych, skutecznych sposobów walki z nim oraz *ex definitio* wrogimi Europie ugrupowaniami i jednostkami.

Co gorsza, jedyne koło ratunkowe, na jakie stać było UE (a raczej kanclerz Merkel), czyli zawarcie paktu z prezydentem Erdoğanem, nie stanowi rozwiązania żadnego z wymienionych problemów. Więcej nawet, generuje bądź nasila nowe. Jako dodatek do potężnego zastrzyku finansowego, ułatwień wizowych

i przyspieszenia negocjacji akcesyjnych, turecki przywódca dostał zielone światło dla wszystkich swoich działań. Oznacza to m.in. przyzwolenie na łamanie wolności prasy, praw człowieka, zaostrenie walki z Kurdami, ułatwienie zmiany konstytucji czy ogólne osłabienie demokracji w kraju nad Bosforem. Największym przyjacielem Europy zdaje się obecnie agresywny polityk dążący do wprowadzenia rządów autokratycznych na wzór Rosji, osłabiający kraj i region, niepodzielający wartości europejskich i nieznoszący jakiegokolwiek krytyki [Rohr 2016]. Co więcej, doskonale zdaje on sobie sprawę ze słabości drugiej strony i cynicznie ją wykorzystuje. To z nim zawarto porozumienie w sprawie uchodźców, które tak naprawdę niczego nie gwarantuje, budzi zaś wiele kontrowersji prawnych i etycznych. Unia nie ma jednak żadnych innych argumentów, którymi mogłaby się posłużyć, musi więc trwać w postawie cierpliwego petenta. Dlatego to ona jest w obecnej sytuacji przegranym, tak na arenie wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Niemcy w osobie kanclerz Merkel zyskały to jedynie, że strumień uchodźców się zmniejszył, choć nikt nie wie, na jak długo. Jedynym prawdziwym wygranym jest prezydent Turcji, o którym w kontekście relacji z UE powiedzieć można na pewno tyle, że mając takich przyjaciół, nie potrzeba już wrogów.

Literatura

- Amann M., Neukirch R., Pfister R., 2016, Bavarian Conservatives Weigh Split from Merkel's CDU, *Der Spiegel*, 10.05.2016, www.spiegel.de/international/germany/merkel-conservatives-divided-by-right-wing-afd-a-1091491.html [dostęp: 30.06.2016].
- Archick K., 2016, *The European Union: Current Challenges and Future Prospects*, Washington: Congressional Research Service.
- Bulmer S., Paterson W.E., 2015, *Germany: great expectations encounter the EU's reluctant hegemon*, (niepubl.) referat wygłoszony na 45. dorocznej konferencji University Association for Contemporary European Studies, UACES, Bilbao, 7-9 września 2015.
- Bundesregierung lobt Türkei für Flüchtlingsdeal, *Der Spiegel*, 10.06.2016, www.spiegel.de/politik/ausland/bundesregierung-lobt-tuerkei-fuer-fluechtlingsdeal-a-1096895.html [dostęp: 30.06.2016].
- Chwalba A., 2014, *Samobójstwo Europy. Wielka Wojna 1914-1918*, Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Daphi P. i in., 2015, *Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an PEGIDA*, ipb working papers, Berlin.
- Das steckt hinter dem Rücktritt des Botschafters, *Der Spiegel*, 14.06.2016, www.spiegel.de/politik/ausland/eu-botschafter-haber-in-der-tuerkei-sprichwort-fuehrte-zu-ruecktritt-a-1097633.html [dostęp: 30.06.2016].
- Erdoğan's Assault on Freedom and Democracy, *Der Spiegel*, 7.04.2016, www.spiegel.de/international/europe/merkel-ally-erdogan-moves-closer-to-autocracy-in-turkey-a-1085497.html [dostęp: 30.06.2016].
- Heckmann F., 2014, Was bedeutet „Willkommenskultur“?, in: *Internationale Analysen*, Moskau: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1-8.
- How Merkel Has Gambled Away Her EU Power, *Der Spiegel*, 11.03.2016, www.spiegel.de/international/europe/refugee-crisis-policies-have-merkel-on-defensive-in-europe-a-1081820.html [dostęp: 30.06.2016].

- <http://election.news.sky.com/referendum> [dostęp: 30.06.2016]
- http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pl.htm [dostęp: 30.06.2016]
- <http://frontex.europa.eu> [dostęp: 30.06.2016]
- Jahn E., 2015, *Wir schaffen das (nicht)! Die Ratlosigkeit der deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik*, (niepubl.) wykłady z 2 i 16 listopada 2015 r. na Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (Frankfurter-Montags-Vorlesungen).
- Kissler A., 2015, *Willkommenskultur ist ein Widerspruch in sich*, www.cicero.de/berliner-republik/fluechtlinge-deutsche-willkommenskultur-widerspruch-in-sich/59803 [dostęp: 30.06.2016].
- Mayr W., 2016, The Toughest Crisis, *Der Spiegel*, 10.02.2016, www.spiegel.de/international/europe/interview-with-italian-foreign-minister-paolo-gentiloni-a-1076260.html [dostęp: 30.06.2016].
- Müller P., Popp M., Schult C., 2016, Merkel's Reliance on Turkey Makes Life Worse for Refugees, *Der Spiegel*, 31.01.2016, www.spiegel.de/international/europe/unexpected-consequences-of-german-dependence-on-turkey-a-1074643.html [dostęp: 30.06.2016].
- Refugee Crisis Pushes Europe to the Brink, *Der Spiegel*, 4.03.2016, www.spiegel.de/international/europe/border-closures-spell-refugee-back-up-in-greece-a-1080643.html [dostęp: 30.06.2016].
- Rohr M. von, 2016, Dangerous Liaisons, *Der Spiegel*, 11.03.2016, www.spiegel.de/international/europe/turkish-president-erdogan-emerges-as-victor-in-eu-crisis-a-1081809.html [dostęp: 30.06.2016].
- Sasnal P. (red.), 2015, *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Warszawa: PISM.
- Vorländer H., Herold M., Schäller S., 2016, *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*, Wiesbaden: Springer.
- www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2016/juni [dostęp: 30.06.2016]

Relations between the European Union and Turkey vs. the Migration Crisis. Machiavellian Plans or a Manifestation of Impotency?

Summary. The article discusses the EU countries', notably Germany's, relations with Turkey in the context of the migration crisis and the policy of appeasement that was adopted toward the country on the Bosphorus in the hope for its assistance in stopping the waves of refugees. This complex issue does not seem to attract much interest in Poland but raises a lot of controversy in other countries, particularly in Germany. Chancellor Merkel's current approach toward Turkey and her reluctance to radically change her stance toward the refugees has already had an adverse effect on Germany's position domestically and internationally as well as on the perceptions of the European Union worldwide. The idea of making President Erdoğan instrumental in resolving the migration problem is highly contentious and, to say the least, has met with a widely negative reception. In Germany itself, it has exacerbated political conflicts and strengthened extreme right-wing sentiments. What is worse, it is felt that the agreement negotiated with the Turkish leader, giving him a free hand in pursuing his plans, may not result in a viable solution to the migration crisis while at the same time spreading word of EU's impotency and being likely to have a negative impact on the socio-political situation both in Turkey and in the region.

Keywords: migration crisis, refugees, migration policy, European Union, Angela Merkel, Recep Tayyip Erdoğan