



ΕΕ και Τουρκία: μια σχέση που διολισθαίνει

Description

Luigi Scazzieri*

Η πλήρους κλίμακας εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία αναζωπύρωσε το ενδιαφέρον για τη διεύρυνση της ΕΕ. Οι Ευρωπαίοι ηγέτες μιλούν πια, συχνά, για τη διεύρυνση ως “γεωπολιτική αναγκαιότητα”. Ωστόσο, αυτή η ρητορική διεύρυνσης δεν περιλαμβάνει ποτέ την Τουρκία. Η ενταξιακή διαδικασία της Άγκυρας σταμάτησε αμέσως μετά την έναρξή της το 2005 και παγώθηκε επίσημα από την ΕΕ το 2018. Για ένα διάστημα, φάνηκε ότι η εισβολή της Ρωσίας θα μπορούσε να αναβιώσει τις σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας, οι οποίες βρίσκονταν σε φθίνουσα πορεία για πάνω από μια δεκαετία. Όμως αυτή η προοπτική δεν υλοποιήθηκε ποτέ.

Όταν ο Πούτιν εξαπέλυσε την εισβολή του στην Ουκρανία, ο Τούρκος πρόεδρος Ρετζέπ Ταγίπ Ερντογάν καταδίκασε τις ενέργειες της Ρωσίας και η Τουρκία παρείχε πολύτιμη στρατιωτική υποστήριξη στην Ουκρανία, ιδίως σε μη επανδρωμένα αεροσκάφη. Η Άγκυρα έκλεισε τα Δαρδανέλια για τα ρωσικά πλοία, φιλοξένησε διερευνητικές ειρηνευτικές συνομιλίες μεταξύ Ρωσίας και Ουκρανίας και πέτυχε τη μεσολάβηση μιας συμφωνίας για τις ουκρανικές εξαγωγές σιτηρών μέσω της Μαύρης Θάλασσας. Ωστόσο, η Τουρκία δεν υιοθέτησε τις δυτικές κυρώσεις κατά της Ρωσίας. Επιπλέον, υπήρξαν εντάσεις σχετικά με την παρεμπόδιση από την Άγκυρα της αίτησης της Σουηδίας για ένταξη στο ΝΑΤΟ.

Η αντιμετώπιση της Τουρκίας ανέδειξε τον σημαντικό ρόλο της για την ευρωπαϊκή ασφάλεια και έπεισε πολλούς Ευρωπαίους ηγέτες για την ανάγκη μεγαλύτερης εμπλοκής.

Τον Ιούνιο του 2023, ανέθεσαν στην Επιτροπή και στον Ύπατο Εκπρόσωπο για τις Εξωτερικές Υποθέσεις, Ζοζέπ Μπορέλ, να παρουσιάσουν νέες ιδέες σχετικά με τρόπους εποικοδομητικής συνεργασίας με την Άγκυρα. Η έκθεση, η οποία δημοσιεύθηκε τον Νοέμβριο του 2023, συνιστούσε στην ΕΕ επανεκκίνηση του διαλόγου υψηλού επιπέδου με την Τουρκία, ο οποίος είχε διακοπεί λόγω των διμερών εντάσεων. Συνιστούσε επίσης να προχωρήσει η προγραμματισμένη αναβάθμιση της τελωνειακής ένωσης ώστε να συμπεριλάβει τις υπηρεσίες, τη γεωργία και τις δημόσιες συμβάσεις, εφόσον η Άγκυρα λειτουργήσει εποικοδομητικά για την επίλυση του Κυπριακού.

Στα χαρτιά, αυτή ήταν μια εποικοδομητική ατζέντα. Ορισμένοι διάλογοι υψηλού επιπέδου ξανάρχισαν, ιδίως ο διάλογος για το εμπόριο, και αυτό οδήγησε σε συγκεκριμένη πρόοδο στην επίλυση ορισμένων διαφορών που υπονόμευαν τη λειτουργία της τελωνειακής ένωσης. Και τον Αύγουστο, ο Τούρκος υπουργός Εξωτερικών Χακάν Φιντάν συμμετείχε σε άτυπη συνάντηση των υπουργών Εξωτερικών της ΕΕ για πρώτη φορά μετά από πέντε χρόνια. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν πολλές αντιδράσεις στην έναρξη διαπραγματεύσεων για την τελωνειακή ένωση.

Τρεις ομάδες ζητημάτων εξακολουθούν να εμποδίζουν την πρόοδο. Το πρώτο είναι το κυπριακό πρόβλημα και η προβληματική σχέση της Τουρκίας με την Ελλάδα. Με την ένταξη της Κύπρου στην ΕΕ το 2004, η Ένωση απέκτησε ένα κράτος-μέλος εγκλωβισμένο σε μια διαμάχη δεκαετιών με την Τουρκική Δημοκρατία. Η Άγκυρα αρνείται να αναγνωρίσει την Κύπρο και υποστηρίζει την αποσχιστική Τουρκική Δημοκρατία της Βόρειας Κύπρου – ένα κράτος που μόνο η ίδια αναγνωρίζει. Οι προσπάθειες επανένωσης του νησιού υπό την αιγίδα του ΟΗΕ δεν έχουν οδηγήσει σε ουσιαστική πρόοδο. Τα τελευταία χρόνια, η Τουρκία εγκατέλειψε την προηγούμενη υποστήριξή της στην λύση διζωνικής-δικοινοτικής ομοσπονδίας. Παράλληλα, από τις αρχές της δεκαετίας του 2010, η Άγκυρα έστειλε πλοία στα ανοικτά των ακτών της Κύπρου διεκδικώντας αξιώσεις στη μεγάλη θαλάσσια ζώνη κοντά στο νησί και στα κοιτάσματα φυσικού αερίου που περιέχει. Η σχέση της Άγκυρας με την Ελλάδα αποτελεί επίσης συχνή πηγή τριβής με την ΕΕ. Η Ελλάδα και η Τουρκία διαφωνούν σχετικά με την οριοθέτηση του εναέριου χώρου και των εθνικών τους υδάτων.

Το δεύτερο ζήτημα είναι η οπισθοδρόμηση της Τουρκίας όσον αφορά τη δημοκρατία και την κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα. Όταν η Άγκυρα ξεκίνησε τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την ΕΕ, οι δημοκρατικές ελευθερίες βελτιώνονταν. Πολλοί Ευρωπαίοι έβλεπαν τον Ερντογάν ως μεταρρυθμιστή, αφοσιωμένο στην προώθηση της ένταξης της Άγκυρας στην ΕΕ και πρόθυμο να τα βάλει με τον ισχυρό στρατό της χώρας. Αλλά, αφού μείωσε επιτυχώς την επιρροή του στρατού, ο Ερντογάν

άρχισε να εδραιώνει την εξουσία του στις αρχές της δεκαετίας του 2010. Ένα αποτυχημένο πραξικόπημα το 2016 προκάλεσε την εντατική καταστολή των διαφωνούντων και πολλές ευρωπαϊκές επικρίσεις.

Το τρίτο ζήτημα είναι οι αυξανόμενες διαφωνίες Άγκυρας και Βρυξελλών, στην εξωτερική πολιτική. Πολλοί Ευρωπαίοι θεωρούν την τουρκική εξωτερική πολιτική απειλητική και ανταγωνιστική. Η εμβάθυνση των δεσμών της Τουρκίας με την Κίνα και τη Ρωσία θεωρείται ιδιαίτερο πρόβλημα. Για παράδειγμα, η Άγκυρα έχει υποβάλει αίτηση ένταξης στην ομάδα χωρών BRICS και της έχει προσφερθεί καθεστώς χώρας-εταίρου στην ετήσια σύνοδο κορυφής της ομάδας, στη Ρωσία. Η Τουρκία δήλωσε επίσης ότι επιθυμεί να ενταχθεί στον σινο-ρωσικό Οργανισμό Συνεργασίας της Σαγκάης. Η αγορά ενός ρωσικού συστήματος αεράμυνας S-400, θεωρείται από τους συμμάχους του NATO ασύμβατο με την αεράμυνα της συμμαχίας.

Οι στρατιωτικές επιχειρήσεις της Άγκυρας στη Συρία και τη Λιβύη και η υποστήριξή της στην επίθεση του Αζερμπαϊτζάν στο Ναγκόρνο-Καραμπάχ το 2023, έχουν επίσης οδηγήσει σε εντάσεις με πολλές χώρες της ΕΕ (και με τις ΗΠΑ). Ως αποτέλεσμα, οι ευρωπαϊκές χώρες βλέπουν όλο και περισσότερο την Τουρκία ως ανταγωνιστή της ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια, την Κεντρική Ασία και την Αφρική – περιοχές στις οποίες η Άγκυρα επιδιώκει να αυξήσει την οικονομική και διπλωματική της επιρροή.

Αυτά τα τρία σύνολα εμποδίων επιβεβαιώνονται εκ νέου κάθε φορά που εξωτερικά γεγονότα ωθούν τις Βρυξέλλες και την Άγκυρα να έρθουν πιο κοντά. Το 2016, η μεταναστευτική κρίση ώθησε τους Ευρωπαίους ηγέτες να στραφούν προς την Άγκυρα για βοήθεια. Σε αντάλλαγμα η ΕΕ προσέφερε χρηματοδότηση δισεκατομμυρίων για τη φροντίδα των 2.7 εκατομμυρίων Σύρων προσφύγων που βρίσκονταν τότε στη χώρα. Υποσχέθηκε επίσης την κατάργηση της βίζας για τους Τούρκους πολίτες και την αναβάθμιση της τελωνειακής ένωσης. Όμως οι εντάσεις μεταξύ της Τουρκίας και της Ελλάδας και της Κύπρου, η εσωτερική κατάσταση της Τουρκίας και η εξωτερική της πολιτική είχαν ως αποτέλεσμα το υπόλοιπο μέρος της ατζέντας να μην έχει προχωρήσει ποτέ. Η ΕΕ πάγωσε επίσημα τις ενταξιακές συνομιλίες το 2018. Το πάγωμα έγινε ακόμη βαθύτερο το 2019-2020, όταν η ΕΕ ακύρωσε τον διάλογο υψηλού επιπέδου με την Άγκυρα, μείωσε την προ-ενταξιακή οικονομική βοήθεια και επέβαλε κυρώσεις σε ορισμένους Τούρκους αξιωματούχους εξαιτίας γεωτρήσεων της Άγκυρας στην ανατολική Μεσόγειο.

Η απουσία θετικής πρόοδος βάζει σε πειρασμό ορισμένους Ευρωπαίους να σκεφτούν ότι τα πράγματα θα ήταν ευκολότερα αν η ΕΕ εγκατέλειπε το ενταξιακό πλαίσιο και

προσπαθούσε να οικοδομήσει μια εταιρική σχέση με την Τουρκία που θα επικεντρωνόταν στη συνεργασία σε τομείς όπως η ενέργεια, η εξωτερική πολιτική και η μετανάστευση. Στην πράξη, αυτό ακριβώς προσπαθεί ήδη να κάνει η ΕΕ. Η συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης δεν συνδέεται με την ενταξιακή πορεία. Επίσης, ο εκσυγχρονισμός της τελωνειακής ένωσης είναι αποσυνδεδεμένο από την ένταξη, όπως και άλλες ιδέες για την αναζωογόνηση της σχέσης που περιέχονται στην έκθεση Μπορέλ/Επιτροπής του περασμένου έτους.

Μια ρητή απόρριψη της ένταξης είναι απίθανο να βοηθήσει. Η εγκατάλειψη της ενταξιακής διαδικασίας θα μπορούσε να μειώσει τις τριβές που προκαλούν οι ανησυχίες της ΕΕ για την κατάσταση της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Τουρκία, αλλά δεν θα άρει τις εντάσεις που προκαλούνται από το άλυτο κυπριακό ζήτημα ή από τις ευρύτερες διαφωνίες στην εξωτερική πολιτική. Δεν θα έκανε επίσης τίποτα για την εξάλειψη των εμπορικών εντάσεων που είναι πιθανό να προκύψουν από την εφαρμογή του Μηχανισμού Συνοριακής Προσαρμογής Άνθρακα της ΕΕ, ο οποίος θα πλήξει σκληρά την Άγκυρα.

Η εναλλακτική λύση στην τρέχουσα παθητική προσέγγιση της ΕΕ θα ήταν μια πιο διορατική προσέγγιση που θα αποσκοπεί στη διαχείριση των διαφορών με την Άγκυρα, προσπαθώντας παράλληλα να διατηρήσει και να εμβαθύνει τη συνεργασία σε επιλεγμένους τομείς – η ουσία της περσικής έκθεσης Μπορέλ/Κομισιόν. Οι ηγέτες της ΕΕ θα πρέπει να αναβιώσουν τις προτάσεις αυτές. Είναι προς το συμφέρον της Ένωσης να επανεκκινήσει όλους τους διαλόγους υψηλού επιπέδου, όχι μόνο για να εντοπίσει ευκαιρίες για τυχόν ευθυγράμμιση των πολιτικών της αλλά και για λόγους αμοιβαίου οικονομικού συμφέροντος.

Υπάρχουν όμως και τομείς δυνητικής συνεργασίας στην εξωτερική πολιτική. Η Άγκυρα δεν επιθυμεί μία Μαύρη Θάλασσα όπου θα κυριαρχεί η Ρωσία, μια Κεντρική Ασία υπό τον έλεγχο της Κίνας ή τη Μέση Ανατολή να φλέγεται. Η Ένωση θα μπορούσε να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις για την αναβάθμιση της τελωνειακής ένωσης χωρίς προϋποθέσεις, θέτοντας τα συμπεράσματα των συνομιλιών υπό την αίρεση των δημοκρατικών ελευθεριών στην Τουρκία και της επίλυσης του Κυπριακού.

Οι πιθανότητες για σημαντική πρόοδο είναι λίγες. Αλλά, χωρίς ένα θετικό όραμα, οι σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας θα συνεχίσουν να διολισθαίνουν. Επιπλέον, η παρούσα κατάσταση είναι λιγότερο βιώσιμη από ό,τι φαίνεται. Ενώ η ΕΕ και η Τουρκική Δημοκρατία έχουν αντιμετωπίσει ορισμένες από τις εμπορικές προστριβές τους στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης, άλλα ζητήματα παραμένουν ανοικτά, και οι σχέσεις μπορεί να

τεταθούν περαιτέρω, καθώς η ΕΕ θα κλίνει προς την κατεύθυνση της βιομηχανικής πολιτικής και του προστατευτισμού.

Η συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης είναι πιο εύθραυστη από ό,τι φαίνεται. Ταυτόχρονα, η Τουρκική Δημοκρατία θα συνεχίσει να ακολουθεί μια εξωτερική πολιτική που τα περισσότερα μέλη της ΕΕ θεωρούν προκλητική. Το ενδεχόμενο εμφάνισης εστιών ανάφλεξης σε τομείς όπως οι σχέσεις της Άγκυρας με τη Ρωσία ή η πολιτική της στην Ανατολική Μεσόγειο και τη Μέση Ανατολή θα παραμείνει υψηλό. Το πιο ανησυχητικό είναι ότι οι απλοί Τούρκοι είναι πιθανό να απογοητεύονται όλο και περισσότερο από την ΕΕ. Αν συμβεί αυτό, τότε ακόμη και μια πολιτική αλλαγή στην Άγκυρα πιθανόν να μην είναι αρκετή για να αναζωογονήσει τη σχέση.

**Ο Luigi Scazzieri είναι ανώτερος ερευνητής στο Κέντρο Ευρωπαϊκής Μεταρρύθμισης (Centre for European Reform). Το κείμενο δημοσιεύτηκε από το Κέντρο, και αναδημοσιεύεται στο Μπλοκ της Εταιρίας Κυπριακών Οικονομικών Μελετών.*