

EGERESI ZOLTÁN

TÖRÖKORSZÁG KÖZVETÍTŐ SZEREPBEN – A FEKETE-TENGERI GABONAMEGÁLLAPODÁS ÚJJÁÉLESZTÉSRE TETT KÍSÉRLETEK

TURKEY AS A MEDIATOR:
ATTEMPTS TO REVIVE THE BLACK SEA
GRAIN INITIATIVE

Összefoglalás: Az elemzés arra tesz kísérletet, hogy bemutassa Törökország Oroszországgal folytatott tárgyalásait a fekete-tengeri gabonaszállítási kezdeményezés kapcsán. Ezzel egyúttal az ország általános, az orosz-ukrán háborúban betöltött mediációs szerepét is górcső alá veszi. Az elemzés szerint Ankara egyensúlyozási politikával igyekszik mind Ukrajna és a Nyugat, mind Oroszország felé gesztusokat téve fenntartani a jó kapcsolatokat, illetve növelni a mozgásterét mindkét fél esetében. Az előző másfél év alatt ez a politika számos sikert hozott, különösen az ország Oroszország szempontjából történő gazdasági felértékelődése miatt. A másik nagy eredményt a 2022 júliusában megkötött fekete-tengeri gabonaszállítási egyezmény jelentette, ami több mint 30 millió tonna élelmiszer szállítását tette lehetővé tengeri úton. Ezt az egyezményt 2023 júliusában Oroszország nem újította meg. Az azóta kialakult helyzetben Törökország igyekszik változtatni. A török államfő szeptember elején Szocsiba látogatott, azonban az orosz elnökkel folytatott tárgyalásai alapján valószínű, hogy Oroszország nem tér vissza az eredeti megállapodáshoz, de a legszegényebb országok gabonával való ellátásáról valószínűleg Törökország részvételével születik majd megállapodás.

Kulcsszavak: fekete-tengeri gabonaszállítási kezdeményezés, Törökország, Oroszország, ENSZ

Abstract: *The analysis attempts to portray Turkey's negotiations with Russia regarding the Black Sea Grain Initiative. At the same time, it also scrutinizes the country's general mediation role in the Russian-Ukrainian war. The analysis argues that Ankara is trying to maintain good relations and increase its room for maneuvering for both parties by making gestures towards both Ukraine (the West) and Russia with a balancing policy. During the previous year and a half, this policy brought many successes, especially due to the country's growing economic ties with Russia. The other major achievement was the Black Sea Grain Initiative concluded in July 2022, which made it possible to transport more than 30 million tons of grain by sea. This initiative was not renewed by Russia in July 2023. Turkey is trying to change the situation that has developed since then, the Turkish President visited Sochi at the beginning of September, however, based on his negotiations with his Russian counterpart, it is likely that Russia will not return to the original agreement, but an agreement on the supply of grain to the poorest countries will probably be reached with the participation of Turkey.*

Keywords: *Black Sea Grain Initiative, Türkiye, Russia, United Nations.*

Az orosz-török kapcsolatok dinamikája

Recep Tayyip Erdoğan 2003-as kormányfővé és Vlagyimir Putyin 2000-es államfővé megválasztása után az orosz-török kapcsolatok jelentős fejlődésen mentek keresztül. A 2000-es években ez elsősorban energetikai területen lehetett eredményeket látni

(a törökök 2003-ban vették használatba az Oroszországból induló Kék Áramlat nevű gázvezetéket), s noha Ankara nem nézte jó szemmel a 2008-as orosz–grúz háborút sem, de a 2011-ben kezdődő „arab tavasz” mintegy katalizátorként együttműködésre kényszerítette a két hatalmat egymással határos érdekszféráik miatt. A Krím félsziget 2014-es annexióját a török fél az első perctől kezdve elítélte, s többször felhozta a diplomácia tárgyalásokon és egyéb fórumokon a [krími tatárok helyzetét](#), törést valójában nem a Fekete-tenger túlsópartjának fejleményei, hanem a közel-keleti események okoztak.

Oroszország [aktív szíriai fellépése](#) 2015 szeptemberétől az ellenérdekelt táborban találta Törökországot. A viszony 2015 novemberében, a [török légitörvényt megsértő](#) Szu-24-es vadászbombázó lelövésével érte el a mélypontot, amikor a diplomáciai kapcsolatok befagytak és Moszkva számos területen szankcionálta a kis-ázsiai államot.

A 2016 közepén történt kiegyezést követően azonban látványos közeledésnek lehetünk tanúi fegyverreladásoktól ([Sz-400-as légvédelmi rakétarendszer](#) török megvásárlása), energetikai együttműködésen keresztül (az orosz gázt szállító [Török Áramlat átadása 2020](#) elején, akkuyui atomerőmű építésének folytatása, melynek [első blokkját 2023 áprilisában nyitották](#) meg) és a politikai kooperációig (főleg Szíriát illetően, ahol 2017-ben létrejött Iránnal együtt az asztanai folyamat). Mindemellett gyakorivá váltak a magas szintű hivatalos találkozók is. Az utóbbi hét évben közel 40 alkalommal találkozott a két vezető és 39 telefonbeszélgetést folytatott.

A Szu-24-es lelövése ugyanakkor [kedvezett](#) az ukrán–török kapcsolatoknak: 2016 elejétől megszorodtak a magasrangú találkozók, és számos katonai megállapodást is aláírtak. Nem sokkal később első Bayraktar TB2-es drónok is megérkeztek Ukrajnába. A drónok bevetése 2021 őszén a [kelet-ukrajnai orosz szakadárok](#) ellen komoly kritikákat váltott ki Moszkva részéről is. 2019-től számos találkozóra sor került Volodimir Zelenskij és Recep Tayyip Erdoğan között, és jó viszony alakult ki a két vezető között.

Nem véletlen, hogy a mindkét féllel meglévő jó kapcsolatok miatt Törökország igyekezett a 2022-es háború megkezdése előtt tárgyalóasztalhoz ültetni a feleket – ez azonban nem járt sikerrel. A 2022. február 24-e óta zajló harci cselekmények kezdete óta a török kormányzat lényegében a már 2014 óta tapasztalható egyensúlyozási politikát folytatta. Ennek jegyében azóta is igyekszik a meglévő jó (személyes) kapcsolatokat kihasználva közvetíteni a két fél között, s amennyire lehet, hasznot húzni a háborúból. Ezt részben a nyugati szankciókból való kimaradással, azok kijátszásával, illetve a közvetítésből származó geopolitikai mozgástér bővítésével, mindkét fél, Oroszország és Ukrajna (és a Nyugat) felé tett gesztusok révén további előnyök megszerzésével éri el. [Svédország és Finnország NATO-csatlakozásának](#) késleltetése (Finnországra 2023 tavaszán végül igent mondott a török parlament) is ebben a logikában értelmezendő: noha a két északi országgal eddig sem volt felhőtlen a kapcsolat, Ankarának semmi esélye nem volt a vitás kérdések számára kedvező megoldására. A háború következtében bekövetkező változások miatt azonban szerepe felértékelődött, s ebben a helyzetben nem volt rest kihasználni a kezében lévő aduászokat – a svéd esetében nemcsak a terrorellenes törvény módosítását és a svéd hadiipari embargó feloldását, de még az [Egyesült Államoktól és Kanadától is kapott hadiipari kedvezményeket](#), bár ezek megvalósulására az elemzés írásakor még nem került sor, ahogy Svédország NATO-tagságának ratifikációjára sem.

A háborús viszonyokhoz való alkalmazkodás terén az egyensúlyozás már az első napokban megnyilvánult: Recep Tayyip Erdoğan elítélte az orosz támadást, és kiállt Ukrajna területi integritása mellett, azonban nem csatlakozott a nyugati szankciókhoz. Ankara pár napon belül aktiválta az 1936-os montreux-i egyezmény háború esetére

vonatkozó cikkét, s lezárta a Boszporuszt és a Dardanellákat a nem fekete-tengeri államok hadihajói előtt, illetve ennek értelmében a részes államoknak is csak a fekete-tengeri hadihajói [kelhettek át a Szorosokon](#).

Ezzel némileg nehezítette Oroszország helyzetét, de a háborús eseményekre nem volt érdemi hatása, ráadásul hosszú távon Moszkva megnyugodhat, hogy amerikai vagy más (nem részes) NATO-tagállam hadihajója nem fog megjelenni a Fekete-tengeren. Ugyanakkor Ankara nem teljesítette az ukránok légtérzárta vonatkozó kérését ([később tiltásra csak a Szíriába tartó orosz gépek esetében került sor](#), más kontextusban). A török fellépés ellenére az utóbbi másfél évben is további számos megállapodást aláírt a két ország. Törökország [nagy számban fogadott be](#) ukrán menekülteket (az ENSZ adatai szerint 145 ezren menekültek az országba, de az adatok nem mindig megbízhatóak). A háború előtti közvetítési kísérletek az első hónapokban is folytatódtak – igaz, érdemi eredmény nélkül, noha pszichológiailag úgy tűnt, ezek a próbálkozások eredményre vezethetnek. Több mint egy év távlatából az látszik, hogy ezek valójában a török diplomácia presztízsének emelésén kívül mást nem értek el.

Még 2022 márciusában, három héttel az agresszió kezdete után az Anatolya Diplomáciai Fórum előtt ült tárgyalóasztalhoz az ukrán és az orosz külügyminiszter. Pár héttel később Isztambulban szintén találkozóra került sor. Bár ezek a próbálkozások nem hoztak áttörést a felek között, Oroszország és Ukrajna számára is hasznos szolgálatot tesz az ankarai diplomácia mind a mai napig. Mivel Törökország továbbra sem csatlakozott a szankciókhoz, a külföldre távozó (menekülő) oroszok számára fontos célországgá vált. A népszerű településeken, így Isztambulban vagy Antalyában megugrottak az orosz [ingatlanvásárlások](#), egyúttal rekordot döntött az országba látogató oroszok turisták száma is – noha a harcok kirobbanásakor sokan attól féltek, hogy ebben a szektorban is visszaesés lesz. Persze az ország vonzerejében az elmúlt közel két évben látványos gyengülést átélő török líra értéke is szerepet játszott.

Tavaly a kétoldalú kereskedelem új csúcstól ért el. A török import megduplázódott, és meghaladta az 58 milliárd dollárt – köszönhetően a magas gáz- és kőolajáraknak. Ugyanakkor az export is majdnem kétszeresére nőtt (a [2021-es 5,8 milliárd dollárról 9,4 milliárdra](#)) – számos cég jött létre, melyek igyekeznek Törökországon keresztül kijátszani az Oroszországra vonatkozó szankciókat, és ennek kapcsán már az Egyesült Államok is jelezte rosszallását.

Az ukrán területi integritás elismerése és az ENSZ-ben a nyugati blokkal való együtt szavazás ellenére Erdoğan igyekezett gesztusokat tenni az orosz vezetés felé. A júniusi Prigozsinné-lázadás idején ő volt az első vezető, aki egyeztetett Putyinnal, s [támogatásáról biztosította](#). Az oroszoknak tett „kedvezmények” ellenére nem sikerült megszerezni Moszkva támogatását számos kérdésben. A [2022 nyarán Teheránban](#) rendezett háromoldalú (Asztana-folyamat), majd később kétoldalú Szocsuban tartott találkozó ellenére nem kapta meg Oroszország hozzájárulását a szíriai beavatkozáshoz, ami a törökök szerint a Kurdisztáni Munkáspárthoz (PKK) tartozó szíriai kurd milíciák ellen irányult volna.

Ha külpolitikában nem is, a belpolitikában annál nagyobb segítségre számíthatott Erdoğan. A májusi parlamenti és államfőválasztás során Vlagyimir Putyin nemcsak olyan gesztusértékű lépéseket tett, mint hogy Törökország első, a Roszatom kivitelezésében épült atomerőművének első blokkjának ünnepélyes átadójára online bejelentkezett, ezzel jelentős mértékben emelve a rendezvény presztízsét, de az orosz gázért való fizetési határidőt is átütemezték egy évvel későbbre. Ez a [4 milliárd dollár értékű](#) meg egyezés jelentős segítséget jelentett a török gazdaság számára (áttételesen még az

állandóan nyomás alatt lévő lírának is könnyítést jelentett), s hozzájárult ahhoz, hogy a májusi lakossági gázszámla ingyenes legyen. A választási kampány hajrájában Erdoğan maga büszkélkedhetett el vele, hogy a tavaly nyáron kötött gabonaszállítási megállapodást Putyin újabb kép hónappal újította meg. Akkor még nem tudhatta, hogy ez nem lesz tartós.

A fekete-tengeri gabonakezdeményezés

A 2022. február 24-én meginduló ukrain orosz invázió a fekete-tengeri kikötővárosokat sem hagyta érintetlenül. Ugyan a kezdeti, látványos sikerek hamar kifulladásra a déli fronton – Odessza elfoglalása sem sikerült –, az orosz offenzíva és a Fekete-tenger elaknásítása folytatódott. Ez lényegében lehetetlenné tette az ukrain gabona tengeri úton történő szállítását (korábban a szállítás 95 százaléka a fekete-tengeri kikötőkön keresztül történt), amelyen csak részben tudtak enyhíteni az uniós tagállamok által nyitott folyósók, mivel a szárazföldi szállítás korlátozottabb és költségesebb alternatívát jelentett. Arról nem is beszélve, hogy a szomszédos uniós országok számára az olcsó ukrán gabona a mezőgazdaságból élők számára komoly kihívást jelent, ami miatt Magyarország, Szlovákia, Bulgária és Lengyelország is jelezte ellenkezését, illetve [ideiglenesen leállította](#) egyes ukrán mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek behozatalát.

Az ukrán gabona kiesése a nemzetközi kereskedelemről inflációs hatásokkal járt, egyes számítások szerint a gabona ára [17 százalékkal](#) emelkedett, ami nehéz helyzetbe hozott számos közel-keleti és afrikai országot, ahol állami szubszidiával tartják alacsonyan a kenyér árát. Ezek az országok, így például Egyiptom, gyorsan megpróbáltak alternatív kereskedelmi partnereket találni, például Indiát, azonban ebben az évben a kedvezőtlen időjárás miatt az indiai gabonaexport terén is visszaesés várható. A háborúval együtt orosz exportot érintő korlátozások miatt az orosz értékesítés is nehézségekbe ütközött. Noha az EU nem vetett ki az orosz élelmiszerekre szankciókat, de többek között az orosz bankrendszerre vonatkozó problémákat okoznak.

Mivel Ukrajna és Oroszország együttesen a világ gabonakereskedelmének jelentős százalékát tette ki, ez bizonyos országokban, főleg a szegényebb afrikai és közel-keleti államokban nagyobb társadalmi problémák kialakítását is jelentette. Ukrajna a világ búzakereskedelmének 10 százalékát, az árpanak 14, a [kukoricának pedig 11 százalékát adta](#). A Fekete-tenger túlsó partján folyó háború szintén érzékenyen érintette Törökországot, amelynek gabonaimportjának jelentős része érkezik Ukrajnából és Oroszországból.

A 2022 tavaszán és nyarán folyó, az ENSZ közreműködésével is folytatott egyeztetési törekvések végül július 22-én hozták meg a sikert: kettős megállapodás született (mivel az oroszok és ukránok nem voltak hajlandóak ugyanazt az egyezményt aláírni), ami lehetővé tette a gabonaszállítások újraindítását három dél-ukrainai tengeri kikötőből – Odesszából, Csornomorszkból és Juzsnijból. Az aláíráson az ENSZ részéről António Guterres főtitkár volt jelen, míg Törökországot Recep Tayyip Erdoğan képviselte.

Ezen kívül aláírtak egy másik egyezményt is, amelyben az ENSZ vállalta, hogy igyekszik megkönnyíteni az orosz élelmiszer- és műtrágyaexportot. Az aláírók vállalták egy törökországi ellenőrző központ ([Közös Koordinációs Központ](#)) felállítását, amely felügyeli a megállapodás betartását. A központban az aláíró felek, azaz Ukrajna,

Oroszország, Törökország és az ENSZ küldöttei dolgoznak – ez utóbbi adja a szervezet titkárságát is. A kezdeményezés keretében a részes felek képviselői átvizsgálják az Ukrajnából és az oda tartó szállítóhajókat – megakadályozandó, hogy Ukrajna tengeri úton fegyverekhez jusson.

Az első aláírással 120 napra validált megállapodásból az időszak lejártával, október végén vonult ki Oroszország a Szevasztopolban állomásozó hadihajói ellen intézett támadást jelölve meg okként. A megállapodáshoz végül Törökország és az ENSZ lobbitevékenysége után visszatért az orosz kormány. Azonban a többszöri meghosszabbítás után idén július 27-én Moszkva már jelezte, hogy nem kívánja meghosszabbítani a megállapodást. Az oroszok döntésüket a nyugati szankciókkal magyarázták, mivel azoknak köszönhetően továbbra is akadályokba ütközik a saját gabona- és műtrágyakereskedelmük; a másik indok pedig az volt, hogy az ukrán kikötőkből a gabona döntő többsége fejlett országokhoz, jellemzően európaiakhoz kerül, s csak elhanyagolható része a fejlődő országokhoz. Mindenesetre megjegyzendő, hogy Törökország is viszonylag sokat profitált belőle, mivel a gabonaszállítások megközelítőleg 10 százaléka oda érkezett. A megállapodást mindenesetre mindenki sikerként értékelte: már a bejelentés hatására is csökkenni kezdtek az élelmiszerárak tavaly júliusban, azóta alapvetően kitartott a csökkenő tendencia, kivéve az októberi válságot, amikor Oroszország rövid időre kivonult a kezdeményezésből, és ezzel riadalmat okozott a nemzetközi piacokon.

A gabonaszállítási [kezdeményezés egy éve](#) alatt közel 33 millió tonna gabonát szállítottak ki Ukrajnából (a mennyiség fele kukorica volt, közel harmada búza, a fennmaradó hús százalékot napraforgóból készült és egyéb termékek tették ki). A kukorica fele, a búza közel kétharmada fejlődő országokba került, illetve az ENSZ Világélelmiszerügyi Programjának keretében vásárolt gabonakészletének túlnyomó többsége is Ukrajnából származott. Ugyan a legszegényebb országokba a gabonának csak töredéke (3%) jutott, az európai vevők mellett Kína nyolcmillió tonnát vásárolt, ami az egész mennyiség közel negyede. Ebből kifolyólag mind a török vezetés, mind számos más állam döntéshozója érzékenyen reagált az orosz lépésre (annál is inkább, mert újraindultak a dél-ukrajnai kikötők elleni bombázások, minek következtében több tízezer tonna gabona semmisült meg).

Törökország a maga módján megpróbálta újra visszaterelni Oroszországot az egyezménybe. Egyrészt Erdoğan több alkalommal hangsúlyozta a szerződés fontosságát, másrészt a török külügyi apparátus is hatékony diplomáciai offenzívát indított. Augusztus utolsó napjaiban a török külügyminiszter, Hakan Fidan látogatott el Moszkvába, ahol kollégájával, Szergej Lavrovval folytatott tárgyalásaiban a gabonaegyezmény [kiemelt szerepet játszott](#).

Szeptember 4-én pedig maga Erdoğan elnök látogatott Szocsiába, ahol Vlagyimir Putyinnal folytatott személyes megbeszélést. Török sajtóértesülések szerint kettejük találkozója több órán át tartott. A két vezető áttekintette a bilaterális kapcsolatokat, amelyeket alapvetően dinamikus fejlődőként értékelték. A két fél közötti kereskedelem elérte a 62 milliárd dollárt, ebben az évben is több millió orosz turista látogatott Kis-Ázsiába, s miközben tovább folyik az akkuyui erőmű blokkjainak építése, az is felmerült, hogy egy újabb erőművet az észak-törökországi Trabzon környékén is az oroszok építhetnének meg. A Putyin által Törökország regionális gázelosztó szerepének erősítésére tett kijelentései pedig szintén jól hangoztak Erdoğan számára. A két állam közötti kapcsolatok fejlődésén túlmenően a látogatás kiemelt célja viszont, Oroszország visszaédesgetése a gabonaszállítási megállapodásba, nem valósult meg.

Az oroszok továbbra is **nehezményezik**, hogy bankjaik a SWIFT-rendszerben nem tudnak részt venni, és a biztosítások terén a nyugati vállalatok továbbra sem kötnek biztosítást a hajóikra – ezeken a területeken mindenképp változást remélnek.

Az orosz fél újfent a korábban már felvetett tervezetet erősítette meg, miszerint a legszegényebb hat afrikai ország egy millió tonna orosz gabonát kapna. Ez a gabona Törökországba kerülne, amit ott dolgoznának fel, s onnan szállítanák tovább a célországokba. A folyamat pénzügyi hátterét pedig Katar biztosítaná. Az orosz javaslat segítene enyhíteni az afrikai országok élelmezési gondjait, miközben Katar és Törökország is növelné a nemzetközi presztízsét. Az utóbbi ráadásul némi haszonra is szert tehetne – bár az ukrán gabona kiesése miatt ez nem kárpótolná Ankarát. Érthető okokból a török külpolitika továbbra is ragaszkodik az eredeti egyezményhez való visszatéréshez, azonban Erdoğan egyelőre nem tudott olyat ajánlani, amivel meggyőzte volna az orosz vezetést.

Konklúzió

Törökország közvetítési kísérletei az ukrajnai háború kapcsán a következő években is folytatódnak. Részben erre predesztinálja a török politikai vezetés Ukrajnával és Oroszországgal is külön-külön fennálló jó politikai kapcsolata, amit a háború ellenére képes volt fenntartani, sőt, tovább építeni és befolyását növelni. Egyelőre úgy tűnik, hogy Törökország képes profitálni a háborús helyzetből az orosz turisták odaáramlásával, az orosz befektetések és a kereskedelmi cégek tevékenységén keresztül, még akkor is, ha a háború inflációs hatásai negatívan érintették az országot, és növelték a geopolitikai kockázatot, különösen 2022-ben. Tehát a kép egyáltalán nem pozitív, de a lehetőségekhez képest a török politika igyekezett haszonmaximalizáló módon reagálni, jelentős eredményekkel. Az elmúlt bő egy év legnagyobb sikerét a tavaly júliusban aláírt fekete-tengeri gabonaszállítási kezdeményezés jelentette, aminek köszönhetően mérséklődtek a gabonatermékek árai, s enyhültek – egyéb, elsősorban közel-keleti és afrikai országok mellett – Törökország élelmezési problémái is. A gabonamegállapodás nemcsak (nemzetközi) presztízskérdés Erdoğan számára, hanem a török élelmiszer-inflációs kilátásokat is befolyásolja. Ebből kifolyólag a török külpolitika továbbra is szorgalmazni fogja egy átfogó megállapodás megkötését, vagy az oroszok visszatérését a már kialakított rendszerhez.

MKI ELEMZÉS

A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

© A Magyar Külügyi Intézet, 2023.

Szerző:

EGERESI ZOLTÁN

Lektorálta:

BARANYI TAMÁS PÉTER

Nyelvi lektor: T-Kontakt Kft. | Tördelés: Lévárt Tamás

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerzők magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Magyar Külügyi Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

ISSN 2063-9244

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2023.42>

Korábbi kiadványainkat megtekintheti az [Intézet](#) weboldalán.