

Turcja a problem uchodźców syryjskich

Aleksandra Jarosiewicz, Krzysztof Strachota

Turcja odgrywa kluczową rolę w kryzysie wywołanym migracjami uchodźczymi z Syrii. Na jej terytorium przebywa największa liczba uchodźców syryjskich (wg oficjalnych danych zarejestrowanych jest blisko 2 mln). Turcja jest ponadto pierwszym etapem głównego szlaku migracyjnego z Syrii do Europy i pozostanie najkrótszą trasą do Europy dla spodziewanych nowych fal migrantów. Uwikłanie Turcji w problem uchodźczy, a szerzej w wojnę w Syrii jest długotrwałe i wielowątkowe. Wynika z uwarunkowań geograficznych (sąsiedztwo, długa granica, najkrótsza droga lądowa do Europy) i politycznych – zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W wymiarze zewnętrznym jest to konsekwencją trwającej w sąsiadującej z Turcją Syrii wojny domowej. Konflikt daleki jest od zakończenia, a liczba uchodźców wewnętrznych w Syrii sięgająca 7,8 mln tworzy potencjał dla nowych fal uchodźczych. W wymiarze politycznym uchodźcy syryjscy są elementem (skutkiem, instrumentem, istotnym uwarunkowaniem) silnego zaangażowania Turcji w konflikt syryjski, szerzej aktywnej polityki Ankary na Bliskim Wschodzie oraz konsekwencji tej polityki dla sytuacji wewnętrznej. Fiasko tureckich kalkulacji politycznych, zwłaszcza zaś niekorzystna koincydencja uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych w ciągu ostatniego roku w sąsiedztwie i w samej Turcji miały decydujący wpływ na wybuch obecnego kryzysu migracyjnego w UE.

Szanse na ograniczenie przez Turcję napływu uchodźców syryjskich do Europy, a tym bardziej na efektywne zaangażowanie Turcji w rozwiązanie kryzysu humanitarnego i uchodźczego w Syrii są obecnie mocno ograniczone. Wynika to zarówno ze skali problemu przerażającego możliwości Turcji, jak też bieżącego kontekstu wewnętrznego – najpoważniejszego od lat kryzysu politycznego, kampanii w przedterminowych wyborach parlamentarnych, eskalacji konfliktów wewnętrznych, a zwłaszcza konfliktu z Kurdami. Priorytety polityki wewnętrznej Turcji zdecydowanie ograniczają możliwość efektywnego doraźnego dialogu z UE. Co gorsza nie można wykluczyć groźby dalszego zaostrzania się sytuacji zarówno w Turcji, jak i w jej sąsiedztwie, a także pogłębienia trudności w dialogu turecko-unijnym w perspektywie kolejnych miesięcy. Sprzyjać to może dalszym falom uchodźców z Syrii do Turcji.

Turcja a problem uchodźców syryjskich w liczbach

W Turcji – według danych z 12 września 2015 roku – zarejestrowanych było 1,905 mln uchodźców z Syrii¹. Tym samym jest to kraj o największej

liczbie syryjskich uchodźców na świecie, kolejne to Liban (ok. 1,72 mln), Jordania (ok. 620 tys.), Irak (ok. 250 tys.) i Egipt (ok. 130 tys.); liczbę uchodźców wewnętrznych w samej Syrii szacuje się na 7,6 mln ludzi².

¹ http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713; http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf

² http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf
<http://www.mercycorps.org/articles/turkey-iraq-jordan-lebanon-syria/quick-facts-what-you-need-know-about-syria-crisis>

W Turcji (podobnie jak w innych krajach) może przebywać dodatkowo do pół miliona nie zarejestrowanych uchodźców – przede wszystkim syryjskich, ale także afgańskich, irackich i in., traktujących Turcję jako kraj tranzytowy. Tylko ok. 217 tys. z uchodźców syryjskich w Turcji (niespełna 10% wszystkich zarejestrowanych) przebywa w 22 obozach dla uchodźców położonych w południowej części kraju, reszta samodzielnie znajduje schronienie na terytorium Turcji. Szacuje się, że w samym Stambule liczba syryjskich uchodźców sięga około 330 tys.³, w Gaziantep – 220 tys., w Hatay 190 tys.

W ciągu 2015 roku Turcja stała się najważniejszym ogniwem dynamicznie rozwijającego się szlaku migracyjnego biegnącego przez Grecję i Bałkany do Europy Zachodniej i Centralnej. Według danych UNHCR⁴, liczba uchodźców i migrantów przybywających do Europy przez wyspy greckie wyniosła w tym roku prawie 290 tys. (dane z 14 września). Turcja – skąd uchodźcy trafiają do Grecji – stała się zatem głównym państwem spoza UE, z którego na kontynent europejski trafiają uchodźcy i migranci. Zastąpiła w tej roli Afrykę Północną (głównie Libię) – liczba osób przybywających z tego kierunku wyniosła około 120 tys. w br.⁵

Dane UNHCR pokazują, że z Turcji do Grecji napływają głównie obywatele Syrii (70%), w mniejszym stopniu Afganistanu (19%) i Iraku (4%). Mężczyźni stanowią 66% przybyłych, kobiety – 13% i dzieci 21%.

Dynamika wzrostu popularności trasy z Turcji do Grecji jest olbrzymia. Liczba osób, które w ten sposób znalazły się w UE, wzrosła do 107 tys. w sierpniu br. z niecałych 7 tys. rok wcześniej i prawie 52 tys. w lipcu. W pierwszych dwóch tygodniach września tę trasę przebyło 53 tys. ludzi. Dane wskazują, że popularność tej trasy rośnie skokowo od wiosny br.

³ <http://www.usnews.com/news/articles/2015/09/15/syrias-new-capital-istanbul>

⁴ http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.23504573.628287241.1441787759

⁵ *Ibidem*.

Migracje uchodźcze z Syrii w polityce tureckiej do 2014 roku

Na skalę i charakter migracji uchodźczych do Turcji mają wpływ zarówno zewnętrzne czynniki obiektywne, jak też specyfika polityki prowadzonej przez Turcję.

Po pierwsze Turcja sąsiaduje z Syrią, ogarniętą od 2011 roku wojną (około 900 km wspólnej, trudnej do kontroli granicy). Ponadto istnieją historyczne i kulturowe (m.in. etniczne i religijne), a w konsekwencji rodzinne związki między Turcją i Syrią, a także tradycje migracji (m.in. Kurdów tureckich do Syrii w XX wieku). Wreszcie oba kraje w przededniu wojny syryjskiej połączone były prężnie rozwijającymi się kontaktami międzyludzkimi (m.in. ruch bezwizowy). Turecki kierunek uchodźstwa był zatem dosyć oczywisty.

Turcja to kraj o największej liczbie syryjskich uchodźców na świecie (co najmniej 2 miliony).

Pod drugie niemal od momentu wybuchu wojny w Syrii Turcja prowadziła szeroko propagowaną politykę otwartych drzwi dla uchodźców, co było związane z politycznymi kalkulacjami Ankary. Przede wszystkim Turcja spodziewała się szybkiego zakończenia konfliktu, tj. zwycięstwa opozycji syryjskiej, stabilizacji sytuacji i powrotu uchodźców do Syrii. Działania tureckie wobec uchodźców wynikały z szerszej polityki państwa: przekonania o atrakcyjności politycznego modelu tureckiego dla Bliskiego Wschodu oraz tureckiej *soft power*, aspiracji do nieformalnego przywództwa – również w Syrii. W wymiarze wewnętrznym Ankara stawiała na mobilizację społeczeństwa wokół idei tureckiej misji cywilizacyjnej na Bliskim Wschodzie, bliskości i odpowiedzialności Turcji za muzułmanów zamieszkujących ziemię dawnego Imperium Osmańskiego oraz wyższości polityki i sprawności tureckiej nad Zachodem w regio-

nie. Ponadto na arenie międzynarodowej Turcja konsekwentnie nawoływała do interwencji militarnej przeciwko reżimowi w Damaszku, wielokrotnie wyrażała gotowość do udziału w takiej koalicji, a nawet podjęcia działań jednostronnych; w ograniczonej wersji domagała się utworzenia strefy bezpieczeństwa w Syrii,

W ciągu 2015 roku Turcja stała się na najważniejszym ogniwem dynamicznie rozwijającego się szlaku migracyjnego biegnącego przez Grecję i Bałkany do Europy Zachodniej i Centralnej.

przy własnej granicy, zarówno jako miejsca schronienia i koncentracji uchodźców, jak też zaplecza dla działań opozycji syryjskiej. Niezależnie od narastającej rezerwy społeczeństwa tureckiego wobec takiej polityki była ona konsekwentnie prowadzona i mocno osadzona w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i wewnętrznej Turcji – uchodźcy syryjscy byli zaś pretekstem i uzasadnieniem aktywności tureckiej. Do początku czerwca 2014 roku liczba uchodźców w Syrii urosła do około 760 tys., z których część została ulokowana w obozach dla uchodźców, większość rozjechała się po całym kraju, żyjąc ze środków własnych. W obu przypadkach spotykali się z faktycznym wsparciem ze strony władz. Status prawny uchodźców został uregulowany w oparciu o prawodawstwo tureckie – przyznano im kategorię „Gościa”⁶, a od 2014 roku objęto „Czasową ochroną” uprawniającą m.in. do bezpłatnej opieki zdrowotnej, edukacji i pracy o określonych sektorach. Rezydenci

obozów objęci byli pełną opieką, włącznie ze szkołami z wykładowym językiem arabskim i tureckim. Jednocześnie jednak koszty utrzymania uchodźców rosły i pogłębiały się napięcia na tle ekonomicznym oraz społecznym pomiędzy nimi a miejscową ludnością (rosnące ceny nieruchomości, spadające płace, brak miejsc w szpitalach, rosnące koszty usług komunalnych w przygranicznych miastach), a także pogorszeniu ulegała sytuacja w sferze bezpieczeństwa, np. 11 maja 2013 roku w przygranicznym Reyhanli w zamachu bombowym zginęły 52 osoby, rosło napięcie między sunnickimi przybyszami z Syrii i zamieszkującymi przygraniczne regiony alawitami popierającymi reżim w Damaszku.

Kryzys polityki tureckiej wobec Syrii w latach 2014–2015

Kluczowe dla obecnego kryzysu migracyjnego, a także tureckiej polityki związanej z Syrią i migrantami problemy wybuchły w 2014 roku i pogłębiły się w roku obecnym.

Najważniejszą determinantą okazało się powstanie i ekspansja Państwa Islamskiego (PI) w Syrii i Iraku trwająca od czerwca 2014 roku. W efekcie ofensywy PI kryzys humanitarny znacząco się zaostrzył: o ile na początku czerwca ub.r. w Turcji było ok. 760 tys. uchodźców, w końcu października ok. 960 tys., to w końcu grudnia już ok. 1,5 mln, a we wrześniu br. ok. 2 mln zarejestrowanych uchodźców. Wymusiło to na Turcji rewizję polityki wobec uchodźców, m.in. od początku 2015 roku Ankara zaczęła nieformalnie ograniczać dotychczas uprawianą politykę otwartych drzwi, uzależniając wpuszczanie uchodźców od miejsc dostępnych w obozach dla uchodźców, a także akcentując, że w Syrii nie ma tragedii humanitarnej⁷ i uchodźcy powinni pozostać na jej terytorium. Turcja zwiększyła także pomoc dla organizacji pozarządowych świadczących pomoc w samej

⁶ Turcja jest sygnatariuszem konwencji ONZ dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, ale ograniczyła terytorialny zakres jej obowiązywania. Oznacza to, że Turcja przyznaje status uchodźcy wyłącznie obywatelom państw europejskich. Status obywateli z innych państw określa ustawodawstwo tureckie. Polityka Ankary utrudnia uzyskiwanie stałego pobytu uchodźcom (w myśl definicji UNHCR) i pośrednio stymuluje ich do poszukiwania innych miejsc azylu; <http://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead>

⁷ <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-sees-new-refugee-influx-with-isil-at-border.aspx?PageID=238&NID=83982&NewsCatID=352>

Syrii, licząc, że zahamuje to kolejne fale uchodźców. W praktyce oznaczało to załamanie dotychczasowej polityki migracyjnej, ignorowanie napływających uchodźców (m.in. związku z niemożnością uszczelnienia granicy) i milczące przyzwolenie na ich tranzyt przez Turcję do Europy w celu doraźnego rozładowania problemu.

Ostatnim z najważniejszych czynników negatywnie wpływającym na bieżącą politykę Turcji w każdym aspekcie jest największy od ponad dekady kryzys polityczny.

Równocześnie doszło do pogłębienia kryzysu tureckiej polityki wobec Syrii: nie dość, że nie nastąpił przełom w konflikcie, to fiasko poniosła także polityka rozgrywania i równoważenia sił w niego zaangażowanych. Przede wszystkim umocniło się kurdyjskie parapaństwo w północnej Syrii, tzw. Rożawa, związana z Partią Pracujących Kurdystanu (PKK). Jest ono postrzegane przez Ankarę jako zaplecze dla Kurdów tureckich i zagrożenia dla stabilności i integralności Turcji. Relacje Turcji z Kurdami uległy znaczącemu pogorszeniu w wyniku dwuznaczej polityki Ankary wobec obleganego przez PI jesienią ub.r. Kobane (mimo presji i wbrew deklaracjom Turcja blokowała wsparcie dla sił kurdyjskich i nie chciała przyjąć uchodźców). W lipcu br. wzajemne stosunki uległy całkowitemu załamaniu, wznowiony został turecko-kurdyjski konflikt na szeroką skalę (działania tureckie nie są jednak bezpośrednio wymierzone w Rożawę). Chybione okazały się także kalkulacje Ankary do wykorzystania radykałów islamskich, w tym PI do ograniczania ekspansji Kurdów i osłabiania reżimu w Damaszku – żadne z tych założeń się nie spełniło. Ponadto nieformalne relacje Turcji z Państwem Islamskim załamały się po przypisywanym PI zamachu bombowym w Suruc na południu Turcji (20 lipca; 33 ofiary śmiertelne) i podjęciu przez Turcję działań zbrojnych bez-

pośrednio wymierzonych w PI (udostępnienie baz siłom powietrznym USA, samodzielne naloty, aresztowania członków i sympatyków PI w Turcji).

W efekcie sytuacja w sferze bezpieczeństwa na pograniczu turecko-syryjskim (a także turecko-irackim) znacznie się zaostrzyła, spektakularnie wzrosła presja migracyjna (i można spodziewać się jej dalszego wzrostu). Turcja straciła funkcjonalny bufor dla uchodźców, jakim była Rożawa, a do pewnego stopnia także PI sprzed ofensywy (poziom migracji uchodźczych sprzed ofensywy był relatywnie niski), wreszcie uwikłała się w nowe konflikty (Kurdowie i PI), zaostrzając sytuację na pograniczu. Zamach w Suruc był kolejnym i spektakularnym impulsem dla obaw społecznych o związany z uchodźcami wzrost zagrożenia terrorystycznego w Turcji. Konflikt między PI a Kurdami przeniósł się bezpośrednio na terytorium Turcji, a wewnętrzny konflikt Ankary z Kurdami stwarza ryzyko nowej – tym razem złożonej z tureckich Kurdów – fali uchodźczej z Turcji⁸.

Ostatnim z najważniejszych czynników negatywnie wpływającym na bieżącą politykę Turcji w każdym aspekcie jest największy od ponad dekady kryzys polityczny. W atmosferze narastających w ostatnich latach napięć społeczno-politycznych, m.in. oskarżeń rządzącej państwem Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) o autorytaryzm i działań rządu na rzecz ograniczenia pozycji Kurdów, w wyborach parlamentarnych 7 czerwca utraciła – po raz pierwszy od 2002 roku – możliwość samodzielnego rządzenia. Wobec determinacji AKP do odzyskania większości parlamentarnej doszło do ogłoszenia kolejnych wyborów 1 listopada, które przez władze traktowane są jak plebiscyt decydujący o istnieniu partii w dotychczasowym kształcie i utrzymaniu kursu politycznego państwa. Kampania wyborcza jest zatem niezwykle zacięta i agresywna, władze próbują zarządzać, two-

⁸ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/turcja-eskalacja-konfliktu-kurdyjskiego-katalizatorem-kryzysu>

rzyć i kanalizować napięcie w celu mobilizacji i konsolidacji zwolenników i zdobycia nowych głosów wokół idei silnego przywództwa zdolnego stawiać czoło wszelkim zagrożeniom. Tym samym drażliwe problemy związane z wojną w Syrii, problemem kurdyjskim, a także kryzysem migracyjnym wpisane zostały w centrum burzliwej kampanii wyborczej i są jej podporządkowane.

Problem syryjski w bieżącej polityce tureckiej

Problem konfliktu w Syrii i związany z nim problem uchodźców syryjskich jest poważnym obciążeniem dla władz, zwłaszcza w kontekście kampanii wyborczej. Wiążą się z nimi ogromne koszty finansowe (władze mówią o prawie 8 mld USD), społeczne (wpływ na rynek pracy, koszty utrzymania, zachwianie struktury demograficznej w wielu miastach południowej Turcji), bezpieczeństwa (od zamachów, poczucia kryminalizacji, pośrednio konflikt z Kurdami po groźbę eskalacji) i in. przy braku realnych możliwości pozytywnego rozwiązania problemu. W tym kontekście zaniżanie liczby uchodźców przez brak ich rejestracji, umożliwianie, a nawet ułatwianie wyjazdów uchodźców z Turcji jest doraźnym ograniczaniem problemu.

Kolejnym elementem działań tureckich jest uzasadnianie (w kategoriach moralnych oraz pragmatycznych) dotychczasowej polityki wobec Syrii i uchodźców (wsparcie dla demokratycznej opozycji; pomoc potrzebującym), przy jednoczesnej krytyce postawy Zachodu wobec Syrii, tj. wieloletnich zaniedbań i lekceważenia problemu, obecnej niechęci wobec masowego napływu uchodźców, wreszcie europejskiej islamofobii. Tego typu, krytyczne wobec Zachodu, hasła znów są obecne w Turcji, umacniając poczucie wyjątkowości osiągnięć tureckich pod rządami AKP i odwołując się do nawraca-

jących w Turcji powszechnych antyzachodnich resentymentów.

Kryzys syryjski i problem uchodźczy paradoksalnie traktowany jest przez władze jako uzasadnienie dla dotychczasowej polityki i impuls dla jej intensyfikacji w myśl założeń tureckich. Na arenie międzynarodowej Turcja ponownie mocno promuje konieczność aktywnych działań w Syrii, wymierzonych zarówno w radykałów islamskich (w logice tureckiej także w terrorystów kurdyjskich), jak i przede wszystkim w reżim Asada. Celem Ankary jest doprowadzenie do stworzenia strefy bezpieczeństwa w samej Syrii, jako buforu dla kolejnych fal uchodźców, miejsca repatriacji obecnych uchodźców, zaplecza dla sił zdolnych ostatecznie i pozytywnie zakończyć konflikt w Syrii. Realizacja – czy choćby poparcie – takiego scenariusza byłaby względnie pozytywnym finałem czterech lat tureckiej polityki.

Kryzys syryjski i problem uchodźczy paradoksalnie traktowany jest przez władze jako uzasadnienie dla dotychczasowej polityki i impuls dla jej intensyfikacji w myśl założeń tureckich.

Turecki postulat utworzenia strefy bezpieczeństwa w Syrii jest bardzo wstrzemięźliwie przyjmowany na Zachodzie: nie ma woli bezpośredniego, zwłaszcza lądowego zaangażowania się w konflikt, problemem byłaby nawet doraźna jego eskalacja. Ponadto traktowani przez Turcję jako zagrożenie Kurdowie, przez Zachód postrzegani są jako co najmniej potencjalny sojusznik. Wreszcie testowane są obecnie możliwości ograniczenia konfliktu w Syrii w porozumieniu z Rosją i Iranem. Pozytywnym dla Turcji prognozą jest natomiast rosnące wsparcie dla tworzenia nowych i wspierania starych – związanych z Turcją – sił opozycji syryjskiej.

Perspektywy dla tureckiego wkładu w rozwiązywanie problemu migracyjnego w UE

Z perspektywy Ankary problem uchodźców syryjskich to przede wszystkim palący problem wewnętrzny, którego znaczenie rośnie w związku z kryzysem politycznym i przedterminowymi wyborami w Turcji. Nie ma możliwości, żeby Turcja zaangażowała się w jakiegokolwiek działania choćby doraźnie komplikujące sytuację wewnętrzną. W obecnych warunkach oznacza to, że Ankara wykorzysta każdą możliwość, by ograniczać u siebie liczbę przybyszów z Syrii, ale zarazem rozgrywać kwestię uchodźczą w polityce wewnętrznej i zewnętrznej.

Turcja aż nadto świadoma jest skali problemów i ograniczeń stosowanych dotąd środków zaradczych w obliczu kryzysu migracyjnego. Można spodziewać się zatem rezerwy wobec ewentualnych rozwiązań połowicznych (np. wsparcia finansowego ze strony UE). Z perspektywy Ankary pożądane byłoby natomiast radykalne przeformułowanie dotychczasowej polityki wobec Syrii z uwzględnieniem postulatów tureckich (np. stworzenie strefy bezpieczeństwa w Syrii), a także trwałe przyjęcie przez UE perspektywy tureckiej w kontrowersyjnych kwestiach, np. kurdyjskiej i innych procesów politycznych zachodzących wewnątrz Turcji.

Czynnikiem istotnie utrudniającym dialog między Turcją a UE jest narastająca atmosfera nieufności i wzajemnych oskarżeń. W przypadku Turcji jest to wykorzystywanie antyzachodniej retoryki w polityce wewnętrznej (zwłaszcza

w kontekście przedwyborczym). W przypadku UE jest to atmosfera poszukiwania odpowiedzialnych i winnych kryzysu migracyjnego na różnych poziomach, zarówno w samej Unii, jak też poza nią. W tym kontekście Turcja przedstawiana jest jako państwo przerzucające na UE swój problem z uchodźcami (do medialnych oskarżeń o organizację i wsparcie nielegalnych wyjazdów do UE włącznie) i konsekwencje błędnych kalkulacji politycznych.

Z perspektywy Ankary problem uchodźców syryjskich to przede wszystkim palący problem wewnętrzny, którego znaczenie rośnie w związku z kryzysem politycznym i przedterminowymi wyborami w Turcji.

Istnieje poważne ryzyko dalszego zaostrzania się problemu migracyjnego. Przede wszystkim należy się liczyć ze wzrostem presji migracyjnej Syrii (szerzej Bliskiego Wschodu) na Turcję. Co gorsza można obawiać się dalszej eskalacji kryzysu wewnętrznego w Turcji przy prawdopodobnym braku przesilenia politycznego w związku z wyborami, groźbą dalszych napięć społecznych (zwłaszcza w razie spowolnienia gospodarczego), wysokim poziomem zagrożenia terrorystycznego (kurdyjskiego, islamskiego, lewackiego). Choćby częściowa realizacja czarnych scenariuszy znacząco może utrudnić współpracę z Ankarą, stymulowałaby dalsze wyjazdy uchodźców z/przez terytorium Turcji i groziłaby migracjami uchodźczymi z samej Turcji.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt

REDAKCJA: Anna Łabuszewska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl