

Kłopotliwi goście Tureckie plany rozwiązania kwestii uchodźców syryjskich

Mateusz Chudziak, Mariusz Marszewski

Dla Turcji obecność uchodźców syryjskich staje się coraz większym obciążeniem. Od podpisania umowy migracyjnej z Unią Europejską w marcu 2016 r. ich liczba w Turcji wzrosła z ponad 2,7 mln do ponad 3,6 mln. Coraz silniejsze nastroje antysyryjskie w społeczeństwie zagrażają rządzącej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP). W obliczu groźby napływu nowej fali uchodźców z syryjskiego regionu Idlibu Ankara jest zdeterminowana i gotowa do radykalnych posunięć w celu zredukowania zagrożeń dla obozu władzy generowanych przez kwestię migracyjną. Najważniejszym z podjętych działań są przygotowania do stworzenia w północnej Syrii strefy bezpieczeństwa, do której miałyby zostać odesłana przynajmniej część Syryjczyków z Turcji i do której trafialiby potencjalni nowi uchodźcy z Idlibu. Realizacja tego projektu, nawet po ogłoszeniu przez Białą Dom wycofania z północnej Syrii wojsk amerykańskich, będzie bardzo trudna. Tym bardziej Ankara zabiega więc o wsparcie polityczne i finansowe dla tych działań w UE. W przypadku braku akceptacji Zachodu tak dla projektu strefy bezpieczeństwa, jak i dla żądań rewizji dotychczasowej współpracy migracyjnej, Turcja może posunąć się do zaniechań w kontroli nad przepływami ludności lub wręcz do ich stymulacji, co grozi nową odsłoną kryzysu migracyjnego w Europie.

Kryzys migracyjny – klucz w Ankarze

W kryzysie migracyjnym Turcja odgrywała kluczową rolę, wpływając zarówno na jego przebieg, jak i sposób rozwiązywania, a władze w Ankarze były tego świadome. Obecnie jednak zmieniło się miejsce, jakie sprawa uchodźców z Syrii zajmuje w tureckiej polityce. O ile w latach 2015–2016 kwestia ta była przez Turcję zręcznie wykorzystywana w polityce zagranicznej, o tyle obecnie staje się ona niezwykle istotna z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej, a co za tym idzie – ma wpływ na pozycję partii rządzącej.

Od początku syryjskiej wojny domowej Turcja przyjmowała uchodźców z tego kraju i organizowała dla nich pomoc na własnym teryto-

rium¹. W szczytowej fazie kryzysu, tj. w połowie 2015 r., niekontrolowany przepływ uchodźców na terytorium UE stał się dla Ankarę instrumentem nacisku na Brukselę. Nacisk ten miał pomóc w uzyskaniu przez Turcję określonych korzyści politycznych w stosunkach z UE. Zawarte w marcu 2016 r. porozumienie pomiędzy Ankarą i Brukselą zakładało przekazanie 6 mld euro pomocy (3 mld w latach 2016–2017 i taka sama kwota w latach 2018–2019). Ustalono też mechanizm, zgodnie z którym z UE do Turcji zaczęto odsyłać nielegalnych migrantów

¹ Obecnie na terytorium Turcji przebywa nieco ponad 3,6 mln zarejestrowanych syryjskich uchodźców (w tym mniej niż 10% w obozach). Według władz w Ankarze koszt udzielonej im od 2011 r. pomocy przekroczył 35 mld dolarów (kwota ta jest jednak trudna do zweryfikowania). S. Sazak, *Turkey Can't Host Syrian Refugees Forever*, Foreign Policy, 27.08.2019.

w liczbie odpowiadającej liczbie Syryjczyków posiadających prawo do azylu i przekazywanych z Turcji do UE. Rozwiązanie to miało powstrzymać próby samodzielnego przedarcia się z Turcji na teren Unii i tym samym ukrócić przemyt ludzi przez Morze Egejskie. Dodatkowo Turcja zobligowała się do wzmocnienia kontroli nad własnym wybrzeżem przez służby graniczne i straż przybrzeżną. W zamian za te działania Bruksela, oprócz ustalonej pomocy finansowej, zobowiązała się m.in do otwarcia jednego z rozdziałów w negocjacjach akcesyjnych Turcji i przyspieszenia liberalizacji wizowej dla tureckich obywateli podróżujących na terytorium UE².

Od podpisania umowy migracyjnej z Unią Europejską w marcu 2016 r. liczba uchodźców syryjskich w Turcji wzrosła z ponad 2,7 mln do ponad 3,6 mln, a polityka Ankary wobec nich ulega zmianom.

Przyjęte rozwiązania zostały wdrożone przez Turcję i w połączeniu z posunięciami innych państw, takimi jak m.in. zablokowanie masowego przepływu migrantów przez Bałkany, przyniosły niemal natychmiastowe rezultaty. W czerwcu 2016 r. liczba uchodźców trafiających do UE spadła o ponad 95%³. Osiągnięty postęp, jaki przyniosło zawarcie porozumienia z Unią, a także utrzymująca się do dziś możliwa do opanowania skala przepływu ludzi pokazują, że Turcja posiadała przez ostatnie lata zarówno możliwości, jak i narzędzia niezbędne do tego, aby wnieść istotny wkład w opanowanie kryzysu. Działania te Turcja podtrzymywała pomimo braku postępu w negocjacjach akcesyjnych⁴ i prestiżowej dla Ankary kwestii liberalizacji

wizowej, a także nieporozumień na tle tempa i trybu wypłacania ustalonej pomocy finansowej⁵. Towarzyszyły temu nasilające się okresowo napięcia i spory retoryczne – szczególnie formułowane przez prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğana pod adresem Zachodu oskarżenia o hipokryzję czy ignorowanie krzywd społeczeństw muzułmańskich. Wszystko to znacząco pogarszało atmosferę relacji dwustronnych. Tym niemniej z punktu widzenia Turcji korzystny był już sam fakt odciążenia finansowego, jakie przyniosła współpraca z Unią. Świadczy o tym złagodzenie retoryki związanej z oczekiwanymi szybkimi postępami we wdrażaniu wspomnianych wyżej zobowiązań unijnych wobec Turcji. Po ponad trzech i pół roku od zawarcia umowy z Unią polityka Turcji wobec uchodźców ulega jednak transformacji. Eksponowanie istotnego wkładu humanitarnego Ankary w pomoc muzułmańskim sąsiadom Turcji, uciekającym z kraju zdevastowanego przez wojnę, przestało już służyć wzmocnieniu legitymizacji władzy. Wręcz przeciwnie – obecność milionowych rzeszy uchodźców staje się dla rządu coraz większym obciążeniem.

Zrzucić brzemień uchodźców

Przebywanie 3,6 mln Syryjczyków na terenie Turcji oznacza dla władz tego państwa coraz większe problemy wewnętrzne. Najistotniejszym z nich są antysyryjskie resentymy w społeczeństwie, które rzutują także na stosunek obywateli do polityki rządu wobec uchodźców. Społeczność syryjska w Turcji na przestrzeni ostatnich siedmiu lat w sporej części

² *EU-Turkey statement, 18 March 2016.*

³ *Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers, Brussels, 15.06.2016.*

⁴ Tutaj motywacja obu stron stopniowo się wypalała, a proces akcesyjny *de facto* pozostaje zawieszony bez perspektyw zmiany tego stanu.

⁵ Ankara niemal od początku realizowania porozumienia zgłaszała w tej sprawie pretensje, oczekując wpłat funduszy na tureckie rachunki bankowe. Pieniądze te Bruksela przekazuje jednak agencjom realizującym w Turcji konkretne projekty, dotyczące m.in. działalności szkół, punktów medycznych, pomocy humanitarnej czy materialnej. Według oficjalnych danych Komisji Europejskiej z ustalonej kwoty 6 mld euro pomocy do 30 września 2019 r. zebrano 5,8 mld, zatwierdzono 4,2 mld i wydano 2,57 mld. Zob. *EU Facility for Refugees in Turkey. List of projects committed/decided, contracted, disbursed.*

uległa gettoizacji, często wykonuje najgorzej płatne prace i jest oddzielona od społeczeństwa tureckiego⁶. Choć brakuje zbiorczych badań empirycznych pokazujących wzrost wrogości wobec uchodźców, można wskazać szereg przykładów świadczących o istnieniu tej niepokojącej tendencji. Przykładowo według organizacji pozarządowej Change.org, monitorującej nastroje ksenofobiczne, od początku wojny syryjskiej w Turcji zorganizowano 73 spontaniczne kampanie szerzące nienawiść wobec Syryjczyków. Spotkały się one z masowym pozytywnym odzewem użytkowników mediów społecznościowych⁷.

Kwestia uchodźców zaczyna przysparzać coraz więcej problemów obozowi rządzącemu. W samym Stambule mieszka ich obecnie ok. 1 mln, z czego połowa jest oficjalnie zarejestrowana.

Wzrost wrogości ostro kontrastuje z całą dotychczasową retoryką władz i prorządowych mediów, eksponujących wzorowe wypełnianie przez Turcję humanitarnego obowiązku wobec muzułmańskich współwyznawców⁸. Argument ten, będący elementem przekazu dotyczącego „przewagi moralnej” Turcji względem Zachodu, pozytywnie wpływał też na wizerunek państwa w świecie muzułmańskim. Obecnie jednak kwestia uchodźców zaczyna przysparzać coraz więcej problemów obozowi rządzącemu. Najpoważniejszym sygnałem wskazującym na to, że dotychczasowa polityka może obrócić się przeciwko władzom, były powtórzone wybory na mera Stambułu w czerwcu br. Porażka kan-

dydata AKP Binaliego Yıldırma była dla partii tym bardziej bolesna, że wynikała z odpływu głosów własnych, często konserwatywnych i religijnych wyborców do opozycji. Jako główny powód poparcia dla kandydata opozycji wskazywano często właśnie brak rozwiązania problemu Syryjczyków⁹. W samym Stambule mieszka ich obecnie ok. 1 mln, z czego połowa jest oficjalnie zarejestrowana.

Sprawa uchodźców wprowadziła też napięcia do obozu rządzącego. Partia Ruchu Narodowocentrycznego (MHP), która pozostaje w sojuszu z rządzącą AKP i tworzy z nią większość parlamentarną, długo pozostawała w swoich deklaracjach wstrzemięźliwa. Od kilku tygodni przywódca nacjonalistów Devlet Bahçeli wskazuje jednak na konieczność jak najszybszego odesłania Syryjczyków z Turcji, odpowiadając w ten sposób na nastroje własnego elektoratu¹⁰. W takiej sytuacji przynajmniej częściowe rozwiązanie problemu uchodźców staje się dla Erdoğana i jego partii kwestią, od której zależy może przyszłość ich władzy.

Strefa bezpieczeństwa w północnej Syrii

W obliczu narastających napięć wewnętrznych i ryzyka, jakie niesie dla rządzącego obozu utrzymanie uchodźczego *status quo*, władze w Ankarze wykazują daleko posuniętą determinację w szukaniu rozwiązania już nie tylko kwestii migracyjnej, lecz także szeregu innych problemów związanych z negatywnymi dla Turcji konsekwencjami wojny w Syrii.

Od lata 2019 r. Ankara z rosnącą stanowczością podnosi kwestię budowy strefy bezpieczeństwa w północnej Syrii. Strefa taka, która w nomenklaturze tureckich urzędników nazywana jest „strefą bezpieczną” lub „korytarzem pokoju”, ma zostać utworzona wzdłuż całej granicy i obejmować obszar sięgający 30 km w głąb

⁶ F. Çelik, *İzlenim: Türkiye’de Suriyeli mülteci olmak – Nefret söyleminin gölgesinde gettoya sıkışmak*, Medyascope, 15.07.2019.

⁷ *Suriyelilere karşı nefret kampanyası*, „Gazete Duvar”, 22.07.2019.

⁸ Retoryka ta była szczególnie silna w czasie urzędowania premiera Ahmeta Davutoğlu (2014–2016) i stanowiła wyraz swoistego neoosmańskiego paternalizmu wobec ludności arabskiej.

⁹ *Seçim sonuçları: İstanbul Fatih’te AKP seçmeni İmamoğlu’nun zaferi için ne diyor?*, BBC Türkçe, 24.06.2019.

¹⁰ F.S. Yüksek, *Türkiye’de siyaseti kuşatan sorun: Suriyeli göçmenler*, Euronews, 13.09.2019.

Syrii. Przedstawia się ją jako miejsce relokacji uchodźców syryjskich. Z punktu widzenia politycznego i wojskowego strefa projektowana jest jednak przede wszystkim jako bufor oddzielający południową granicę Turcji od kurdyjskiego parapaństwa (tzw. Rożawy), rządzonego przez Partię Unii Demokratycznej (PYD).

Kurdyjskie parapaństwo w północno-wschodniej Syrii jest dla Turcji wrogiem egzystencjalnym, natomiast dla USA to ważny sojusznik.

Ugrupowanie to Ankara postrzega jako syryjski odłam Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), z którą Turcja od ponad trzydziestu lat jest w stanie wojny. Forsując projekt strefy bezpieczeństwa, Ankara chce zrealizować kilka celów politycznych naraz – usunąć uchodźców z kraju, zagwarantować im bezpieczeństwo oraz utworzyć pogranicze wojskowe zajęte przez lojalną ludność arabską. Dotychczasowi uchodźcy to syryjscy obywatele rozmaitej proveniencji, opozycyjnie nastawieni wobec reżimu Asada i przezeń prześladowani. To w większości Arabowie sunnici (do tej grupy zaliczani są również Palestyńczycy, a także syryjscy Turkmeni i Kurdowie), od początku wewnętrznego konfliktu patrzący na Turcję pod rządami AKP z nadzieją lub traktujący ją jako wzorzec ewentualnych przemian ustrojowych w Syrii.

Projekt strefy bezpieczeństwa jest faktycznie realizowany od kilku lat na terenach północnej Syrii, będących pod bezpośrednią kontrolą Turcji¹¹. Ankara zamierza go rozszerzyć o obszar długości 480 km znajdujący się na wschód od Eufratu, który pozostaje pod kontrolą syryjskich Kurdów. Plan ten jest dla Turcji skrajnie trudny do samodzielnego zrealizowania. Nawet po udzieleniu przez USA zgody

¹¹ W północnej części strefy deeskalacji Idlib oraz na syryjskich terytoriach pogranicznych podporządkowanych Turcji w operacjach Tarcza Eufratu i Gałązka Oliwna.

na wejście tureckich wojsk do Syrii muszą one poradzić sobie z oporem sił kurdyjskich na tym terytorium (w tym w dwóch kluczowych ośrodkach miejskich parapaństwa – Kobane i Kamisli). Nie jest też jasny zakres i obszar działań, na które Turcji zezwoliły Stany Zjednoczone w porozumieniu zawartym pomiędzy przywódcami obu państw 6 października.

Dla Turcji postulowana szerokość strefy jest uwarunkowana zasięgiem jej własnej artylerii. Odległość ta ma zarówno zabezpieczać osiedlanych tam uchodźców, jak i chronić terytorium samej Turcji przed ostrzałami z Syrii. Minister obrony Turcji wspominał też niedawno o konieczności budowy w strefie buforowej baz wojskowych, zbliżonych do tureckich punktów umocnionych, które powstały na terytorium Regionu Kurdystanu w północnym Iraku.

Turcja zamierza przesiedlić do strefy bezpieczeństwa ok. 1–3 mln syryjskich uchodźców i zbudować stosowną infrastrukturę – według państwowej telewizji tureckiej rząd planuje wydać na budowę nowych osiedli nawet 27 mld dolarów¹². Elementem całego planu byłaby więc również daleko idąca ingerencja w skład etniczny pogranicza¹³.

Dodatkowym czynnikiem motywującym Ankarę do stworzenia projektowanej strefy jest sytuacja w syryjskim regionie Idlibu. Turcja na mocy porozumień astańskich, zawartych z Rosją i Iranem, sprawuje formalną kontrolę nad tym obszarem jako tzw. strefą deeskalacji. Region ten jest ostatnim bastionem syryjskiej zbrojnej opozycji, której Turcja patronuje od początku woj-

¹² T. Gumrukcu, *Turkey not satisfied with talks with U.S. on Syria 'safe zone'*, Reuters, 27.09.2019.

¹³ Obecnie szacuje się, że w 30-kilometrowej strefie przygranicznej rozciągającej się na obszarze pomiędzy Eufratem i Tygrysem, którą zamierza przejść Turcja, mieszka ok. 850 tys. osób – 650 tys. Kurdów (76%), 180 tys. Arabów sunnitów (21%), 10 tys. Turkmenów (1%) i 10 tys. chrześcijan (1%). Tylko jeden z regionów przyszłej strefy (Tall Abjad) posiada arabską większość. Zob. M. Eisenstadt, S. Cagaptay, *A Turkish 'Safe Zone' in Syria: Prospects and Policy Implications*, Policywatch 3088, 1.03.2019; o migracjach, czystkach i podziałach etnicznych, językowych i religijnych w Syrii w ostatnich latach zob. szerzej F. Balanche, *Sectarianism in Syria's Civil War. A Geopolitical Study*, The Washington Institute for Near East, 2018.

ny. W praktyce jednak działalność sił tureckich jest tam sparaliżowana, a siły reżimu czynią postępy w odzyskiwaniu tego terytorium. Jego obszar zamieszkuje ok. 3,5 mln ludzi. W razie sukcesu armii Baszara al-Asada większość z nich stałaby się potencjalnymi nowymi uchodźcami. Wobec tego w ostatnich tygodniach Erdoğan prezentował projekt strefy bezpieczeństwa także jako potencjalne miejsce ewakuacji ludności cywilnej z Idlibu.

Najważniejszą przeszkodą w realizacji celów polityki tureckiej jest brak korelacji pomiędzy planami Turcji i USA oraz ich nieprzystawalność. Dla Turcji kurdyjskie parapaństwo w północno-wschodniej Syrii (podobnie jak jego centrala w północnym Iraku) to wróg egzystencjalny, natomiast dla USA – ważny sojusznik. Waszyngton, ignorując stanowisko Turcji (z wpisaniem przez nią w rację stanu zwalczaniem PKK), wciąż próbuje znaleźć *modus vivendi* pomiędzy Turcją a syryjskimi Kurdami, szuka też dla nich bezpiecznego miejsca w politycznym układzie powojennej Syrii.

Perspektywy: nowe naciski na Unię

Kwestia uchodźców w Turcji zyskała w ostatnich tygodniach największy ciężar polityczny od momentu wybuchu wojny w Syrii. Powagę sytuacji ilustrują działania rządu, który planuje podejść do rozwiązania problemu w sposób kompleksowy, upatrując w strefie bezpieczeństwa rozwiązania dla zagrożeń generowanych przez konflikt toczący się za południową granicą państwa. Realizacja projektu strefy może być jednak bardzo trudna i nie musi przynieść pozytywnych rezultatów. Turcja będzie musiała poradzić sobie z oporem sił kurdyjskich, a nawet w przypadku jego złamania budowa strefy będzie oznaczać konieczność przeprowadzenia szeregu czasochłonnnych, kosztownych i kontrowersyjnych przedsięwzięć logistycznych związanych z przesiedleniem uchodźców.

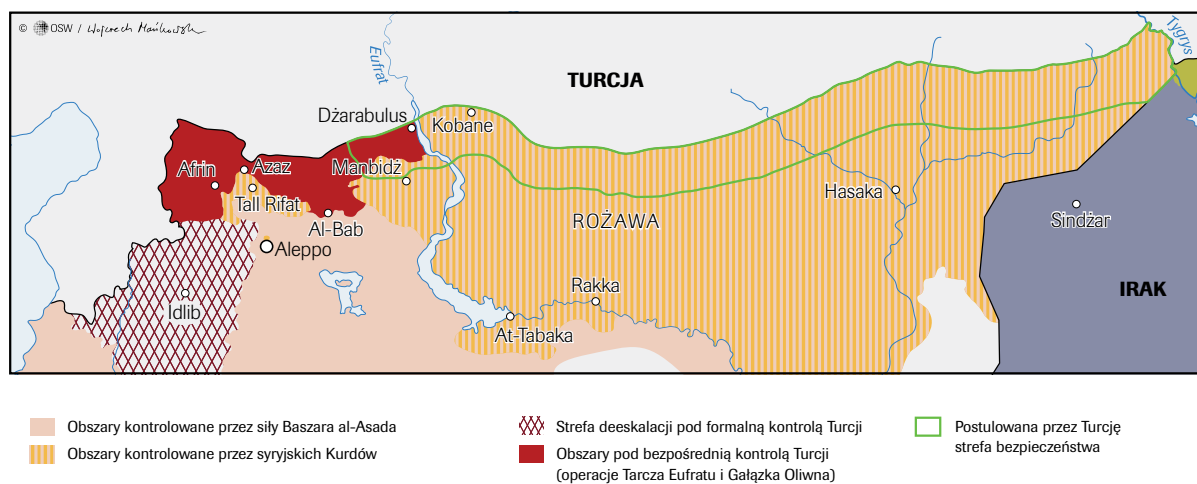
Działania Turcji w północnej Syrii pociągną za sobą poważne koszty polityczne i finansowe, dlatego też Ankara będzie oczekiwać wsparcia ze strony UE. W ten sposób należy odczytywać sygnały formułowane *expressis verbis*, a także zauważalny wzrost nielegalnych migracji notowany na Morzu Egejskim od końca lipca¹⁴. Prezydent Erdoğan zagroził już zaniechaniem wykonywania postanowień porozumienia z 2016 r., tłumacząc, że dalsza opieka na uchodźcami bez należytego wsparcia z zewnątrz jest ponad siły Turcji. Zarazem Grecja odnotowała największy od trzech lat zbiorowy napływ ludzi, a greckie MSZ, wzywając tureckiego ambasadora, wprost zasugerowało celowość tureckich zaniechań¹⁵. Jest zatem bardzo prawdopodobne, że w najbliższych miesiącach Turcja, szukając wsparcia dla realizacji strefy bezpieczeństwa, będzie w stosunkach z Unią stawiać żądania, stosować groźby i inne formy nacisku.

¹⁴ We wrześniu odnotowano wzrost napływu uchodźców na greckie wyspy o kilka procent. Ważniejszy jest jednak trend ogólny. Grecja jest tym państwem UE, które w tym roku przyjęło najwięcej migrantów (ogółem 45,5 tys., Włochy i Hiszpania odpowiednio 7,8 oraz 22,9 tys.) i stale mierzy się z największą presją z nimi związaną. Ewentualne stymulowanie migracji na szlaku z Turcji do Grecji oznacza istotny nacisk na całą UE. Dane za: *Most common nationalities of Mediterranean sea and land arrivals from January 2019*, The Refugees Operational Portal.

¹⁵ Oskarżenia że Turcja odrzuciła – zob. K. Tagaris, *Greece sees first mass arrival of migrant boats in three years*, Reuters, 30.08.2019.

MAPA

Postulowana przez Turcję strefa bezpieczeństwa w Syrii



Źródło: Opracowanie własne.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Mateusz Gniazdowski,
Krzysztof Strachota
REDAKCJA: Tomasz Strzelczyk, Szymon Szytk
SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: | +48 | 22 525 80 00
faks: | +48 | 22 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP.**

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